

**Politici publice
și integrare europeană**

Volum coordonat de
Mirela Cerkez

EVALUAREA PROGRAMELOR ȘI POLITICILOR PUBLICE

Teorii, metode și practici



Collegium

POLIROM



Seria *Collegium. Politici publice și integrare europeană* este coordonată de Adrian Miroiu și Iordan Gheorghe Bărbulescu.

© 2009 by Editura POLIROM

www.polirom.ro

Editura POLIROM

Iași, B-dul Carol I nr. 4 ; P.O. BOX 266, 700506
București, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7, ap. 33, O.P. 37;
P.O. BOX 1-728, 030174

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României:

Evaluarea programelor și politicilor publice: teorii, metode și practici /
vol. coord. de Mirela Cerkez. – Iași : Polirom, 2009

Bibliogr.

ISBN: 978-973-46-1526-1

I. Cerkez, Mirela (coord.)

35

Printed in ROMANIA

Volum coordonat de
Mirela Cerkez

EVALUAREA PROGRAMELOR ȘI POLITICILOR PUBLICE

Teorii, metode și practici

Cuprins

Lista autorilor	9
Cuvânt înainte (Mirela Cerkez)	11
<u>Partea întâi</u>	
Teorii, metode și tehnici	
Capitolul I. Introducere în teoria și practica evaluării programelor și politicilor publice (Mirela Cerkez)	17
Introducere	17
Clarificări conceptuale	20
Prima generație de evaluare	21
A doua generație de evaluare	23
A treia generație de evaluare	27
A patra generație de evaluare	30
Concluzii preliminare	33
Probleme ale procesului de evaluare	34
Multidisciplinaritate	34
Combinarea metodelor și tehnicilor	35
Resurse și timp limitate	35
Rolurile multiple ale evaluatorului	36
Riscul de a evalua altceva decât ceea ce este implementat	37
Manipularea	38
Standardele practicii evaluării	39
Modele de evaluare	42
Evaluarea bazată pe teoria programului (Chen)	43
Modelul CIPP (Stufflebeam)	47
Bibliografie	53
Capitolul II. Metode și tehnici de cercetare sociologică aplicate în procesul de evaluare a politicilor publice (Marian-Gabriel Hâncean)	55
Introducere	55

Probleme pe care le implică evaluarea politicilor publice	57
Asigurarea obiectivității	57
Cercetarea în condiții reale	58
Evoluția în timp	58
Caracteristici ale metodelor și tehnicilor de cercetare care pot fi utilizate în procesul de evaluare a politicilor publice	60
Ancheta sociologică	60
Interviul	60
Observația	62
Experimentul	63
Analiza documentelor sociale și tehnica analizei de conținut	63
Metoda analizei de rețea socială	63
Aspecte care trebuie avute în vedere în selecția metodelor și tehnicilor de cercetare utilizate în procesul de evaluare a politicilor publice	63
Scurte exemple de utilizare a metodelor și tehnicilor de cercetare în procesul de evaluare a unei politici publice	66
Ancheta sociologică	66
Interviul	70
Observația	75
Experimentul	76
Analiza documentelor sociale și tehnica analizei de conținut	76
Metoda analizei de rețea socială	77
<i>Bibliografie</i>	80
Capitolul III. Metode și instrumente de evaluare a calității în învățământul superior (Bogdan Florian și Marian-Gabriel Hâncean)	83
Introducere	84
Acreditare și evaluarea calității	84
Standarde și criterii	88
Benchmarking-ul	90
Sistemul de asigurare a calității și acreditare a instituțiilor de învățământ superior din România	99
Sistemul de acreditare și asigurare a calității în Marea Britanie	107
Concluzii	111
<i>Bibliografie</i>	113

Partea a doua

Aspecte concrete pentru o mai bună practică a evaluării în România

Capitolul IV. Construirea capacității de evaluare la nivelul sectorului public din România (Șerban Adrian Cerkez)	117
Introducere	117

Legislația existentă	120
Principalele programe de asistență tehnică și demersuri ale instituțiilor publice în privința evaluării	123
Ghid de monitorizare și evaluare 2009	131
Probleme ale sistemului de evaluare din România	135
Probleme legate de lipsa resurselor	136
Probleme legate de utilizarea rezultatelor	136
Probleme instituționale	136
Probleme structurale ale sistemului administrativ	137
Concluzii	139
<i>Bibliografie</i>	140
Capitolul V. Drumurile nu sunt gratuite. O abordare inovatoare pentru finanțarea infrastructurii rutiere din România (Ana Otilia Nuțu)	143
Introducere	144
Teoria și practica internațională	146
Experiențe internaționale : sisteme bugetare vs drumuri administrate de companii	149
Mecanisme bugetare	150
Patru reforme coordonate pentru trecerea la administrarea drumurilor de către o companie	151
A doua generație de fonduri de drumuri – modele de bună practică pentru administrarea drumurilor de către o companie	152
Justificări teoretice pentru taxarea utilizatorilor de drumuri	154
Bunuri publice sau private ?	154
Costurile de operare a vehiculului	155
Excluderea „blatului” în traficul internațional	156
Eficiență economică	156
Cum se îmbină argumentele teoretice cu avantajele practice : aplicarea modelului	157
Cazul României	159
Situația azi	159
Cauze ale eșecului sistemic : aplicarea defectuoasă în România a celor patru reforme	162
Constrângeri generale : un sistem bugetar nesatisfăcător	164
O soluție propusă : mix temporar între sisteme bugetare și de taxare a utilizatorilor	165
Concluzii	171
<i>Bibliografie</i>	172
Capitolul VI. Fondurile structurale. Probleme, soluții și perspective pentru România (Alina Bouroșu)	175
Introducere	175
Dimensiuni teoretice ale evaluării sistemului de implementare	

a fondurilor structurale	177
Politica europeană de coeziune: principii, instrumente și dezbatere teoretică	180
Politica europeană de coeziune: sistem de implementare	181
Perioada de programare 2007-2013	187
Situația implementării fondurilor structurale în România	189
Cadrul strategic și prioritățile implementării fondurilor structurale în România	190
Sistemul de implementare a fondurilor structurale în România	193
Concluzii – Problemele sistemului de implementare a fondurilor structurale în România	195
<i>Bibliografie</i>	201
Capitolul VII. Politicile de mediu – oportunități și dificultăți în identificarea problemelor și stabilirea agendei (Miroslav Tașcu-Stavre)	205
Introducere	205
Definirea problemelor și stabilirea agendei – considerente generale	207
Rolul ideologiei și al științei în identificarea și definirea problemelor de mediu	210
Stabilirea agendei	213
Inițiativa exterioară – „de jos în sus”	213
Mobilizare – „de sus în jos”	218
Concluzii	223
<i>Bibliografie</i>	226

Lista autorilor

Mirela Cerkez este doctorand în științe politice, cu o temă din domeniul politicilor publice: „evaluarea politicilor și programelor publice”. Absolventă a masteratului de Teorii și sisteme politice contemporane, are experiență în predarea politicilor publice, managementului public și politicilor comunităților europene. Autoare a unor articole publicate în țară și în străinătate, a avut contribuții la proiecte atât cu finanțare națională, cât și internațională.

Marian-Gabriel Hâncean este doctor în științe politice, cu interese de cercetare în următoarele domenii: comportament organizațional, analiză de rețea socială, evaluarea politicilor publice. A participat la realizarea unor proiecte de cercetare din domeniul învățământului superior și la formularea de propuneri de politici publice referitoare la procesul achizițiilor publice și la finanțarea învățământului superior din România.

Bogdan Florian este doctorand al Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative, cu o temă legată de politicile educaționale în domeniul învățământului superior. Asistent de cercetare la Institutul de Științe ale Educației, a participat la realizarea unor proiecte de cercetare atât în domeniul învățământului superior, cât și în cel al învățământului primar. Este autor al unor studii și rapoarte privind asigurarea calității în învățământul superior și a fost membru al Comisiei de Evaluare Externă ARACIS.

Șerban Adrian Cerkez este doctorand în științe politice, cu interese de cercetare în următoarele domenii: politici publice, teoria alegerii raționale, management public, teorii ale deciziei. A publicat o serie de studii de specialitate în volume colective, precum și în cadrul unor proiecte cu finanțare națională și internațională.

Ana Otilia Nuțu este economist și a lucrat în proiecte ale Băncii Mondiale în domeniul energiei și infrastructurii. A absolvit în 2008 un Masterat de Politici Publice la Universitatea Central-Europeană din Budapesta și este doctorand la Școala

Națională de Studii Politice și Administrative, București. În prezent oferă consultanță pentru analize în sectoarele de energie, transporturi și politici bugetare pentru Banca Mondială și câteva *think-tank*-uri din România (SAR, CEROPE, CRPE).

Alina Bouroșu este doctorand în cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative, având ca teme de interes sistemele de implementare și evaluarea politicilor publice, teoriile instituționaliste, teoria noii guvernante și aplicarea acesteia în managementul public etc. A urmat cursurile Facultății de Științe Politice din cadrul aceleiași universități, finalizând studiile postuniversitare de masterat în domeniul politicilor publice și al integrării europene.

Miroslav Tașcu-Stavre este lector la Universitatea din București în cadrul catedrei de Studii Culturale Europene a Facultății de Litere. Are ca domenii de interes academic studiul tranziției și al democratizării în regimurile postcomuniste în general și pe cel al tranziției postcomuniste românești în particular. Este de asemenea implicat în mediul nonguvernamental, fiind director de programe în cadrul mișcării „Salvați Vama Veche”.

Cuvânt înainte

Volumul propune o temă pe cât de interesantă, pe atât de practică: evaluarea programelor și politicilor publice.

Necesitatea dezvoltării teoriei și practicii evaluării în România decurge din mai mulți factori. În primul rând, evaluarea programelor și a politicilor publice este un tip de analiză care dă seama despre măsura în care acestea și-au atins scopurile și despre măsura în care utilizarea resurselor a fost eficientă. În al doilea rând, practica evaluării reprezintă și o metodă de responsabilizare a instituțiilor publice întrucât nu mai este suficient ca acestea să implementeze programe și politici pentru a putea afirma că au contribuit la rezolvarea anumitor probleme, ci trebuie să aibă și rezultate bune pentru ca instituțiile respective să poată susține că și-au îndeplinit rolul. Al treilea factor constă în influența venită din partea diverselor programe cu finanțare externă, finanțări care se acordă de regulă cu obligativitatea unei evaluări a programului respectiv sau care au chiar manuale redactate în acest scop.

Date fiind condițiile de mai sus, în România se face resimțită necesitatea unei mase critice de publicații pe această temă care să faciliteze formarea de specialiști în domeniu și care să îndrume personalul din instituțiile publice în implementarea practicii evaluării la nivelul instituțiilor în care lucrează.

Literatura cu privire la evaluare nu este utilă doar celor care vor face propriu-zis evaluări, ci îi ajută și pe cei care nu sunt implicați în acest domeniu să gândească în mod structurat atunci când încearcă să înțeleagă anumite intervenții publice asupra unor probleme care apar la nivelul societății. Teoria și metodologia cu privire la evaluare ne învață ce elemente trebuie să luăm în considerare atunci când încercăm să înțelegem și să apreciem un anumit program public sau o politică publică.

Nu în ultimul rând, literatura cu privire la evaluare este utilă tuturor celor care au un parcurs academic în domeniul politicilor publice, evaluarea fiind una dintre etapele politicilor publice – o etapă foarte importantă care poate duce la decizii majore cum ar fi continuarea, întreruperea sau modificarea unui program sau a unei politici publice.

În România, teoria și practica evaluării au avut un start inegal, motiv pentru care practica este cu mult mai dezvoltată decât teoria. În domeniul educației, avem agenții

specializate care evaluează instituții și programe educaționale, iar celelalte instituții publice au fost nevoite să învețe să evalueze din mers, pe măsură ce au beneficiat de programe cu finanțare externă, sau să apeleze la experți străini care să le evalueze programele.

Având în vedere elementele descrise anterior, volumul este dedicat parțial teoriei cu privire la evaluare, constituind astfel un punct de plecare pentru toți cei care se apleacă asupra acestui domeniu. În același timp, volumul nu omite nici aspectele concrete, evaluarea fiind în esență un demers analitic cu valențe practice. Capitolele care alcătuiesc partea a doua a volumului constituie o contribuție la dezvoltarea practicii evaluării în România, cu accent pe diverse domenii.

Volumul nu încearcă să aprofundeze o chestiune anume din plaja largă de discuții cu privire la evaluare pentru că, fiind unul dintre primele din România care abordează tema evaluării programelor și politicilor publice, am considerat oportun ca, într-o primă fază, să familiarizăm cititorul cu această temă prin construirea unei imagini de ansamblu care să furnizeze elementele teoretice și metodologice de bază, dar și aspecte cu privire la practica evaluării în România.

După cum menționam mai sus, primul capitol este unul teoretic, deși nu lipsesc nici trimiterile cu privire la practica evaluării, întrucât scopul este de a furniza fundamentele teoretice necesare formulării unor opțiuni și luării unor decizii într-o situație concretă de evaluare. Astfel, capitolul cuprinde o prezentare a principalelor opțiuni teoretice cu privire la chestiuni care țin de evaluare astfel încât cititorul să înțeleagă „originile” unui design de evaluare. Această înțelegere îl va ajuta să facă alegeri corecte în situații concrete de evaluare. Pentru a putea urmări întregul proces și a vedea în ce constau consecințele practice ale teoriilor cu privire la evaluare, capitolul se încheie cu prezentarea pașilor de evaluare specifici modelului CIPP și celui bazat pe teoria programului.

Pe lângă aspectele prezentate în primul capitol, un design de evaluare este incomplet dacă nu conține și o selecție corectă de metode și tehnici de investigare socială. O selecție corectă este una care se corelează cu caracteristicile evaluandului, cu scopul evaluării și cu resursele alocate procesului de evaluare. Capitolul al doilea al acestui volum, scris de Marian-Gabriel Hâncean, are tocmai scopul de a-l ajuta pe cititor să înțeleagă modul în care se aleg anumite metode și tehnici în funcție de criterii de tipul celor menționate anterior.

Tot în partea teoretică a volumului, cel de-al treilea capitol, scris de Bogdan Florian și Marian-Gabriel Hâncean, are drept scop familiarizarea cititorilor cu metodologia de evaluare consacrată într-un domeniu anume: asigurarea calității în învățământul superior. Într-o oarecare măsură, acest capitol reprezintă o sinteză a primelor două și, mai ales, o ilustrare a explicațiilor din cel de-al doilea capitol. Cu alte cuvinte, acest capitol prezintă o serie de opțiuni metodologice specifice unei anumite situații de evaluare, fapt care facilitează înțelegerea aspectelor discutate în capitolele anterioare.

Pentru cititorii care doresc să aprofundeze cunoștințele în acest domeniu, cele trei capitole menționate anterior reprezintă în același timp și un bun ghid de lectură prin oferirea unor structuri după care să fie fundamentată cunoașterea în domeniu, precum și a unor repere bibliografice fundamentale.

Cu capitolul al patrulea, Șerban Adrian Cerkez deschide seria capitolelor din acest volum care au un scop mai apropiat de sfera empiricului. Acest capitol reprezintă o diagnoză a practicii evaluării la nivelul instituțiilor publice din România și este deosebit de util întrucât, indiferent de modul în care cititorii se raportează la domeniul mai larg al evaluării (simplă curiozitate, interes academic sau interes profesional), cunoașterea contextului românesc este necesară.

După conturarea tabloului general al practicii evaluării la nivelul instituțiilor publice din România, următoarele capitole coboară și mai mult în concret prin diferite abordări ale unor situații de evaluare variate. Rapoartele finale de evaluare sunt demersuri complexe care au nevoie de mult spațiu pentru a fi prezentate, iar un dosar complet de evaluare cu atât mai mult (de obicei, peste o sută de pagini). Din acest motiv, capitolele următoare nu vor putea să reprezinte cercetări în sine, ci mai degrabă discuții cu privire la anumite componente ale anumitor situații de evaluare. Acest tip de demers, deși nu complet edificator în ceea ce privește modul concret în care se desfășoară o evaluare, ajută la evidențierea multitudinii aspectelor sub care trebuie analizat fiecare element dintr-un evaluand, astfel încât să fim siguri că imaginea pe care ne-o formăm este *cât se poate*¹ de echilibrată și completă.

Pentru a putea stabili valoarea unui evaluand, o evaluare cuprinzătoare ar trebui să desfășoare cercetări în ceea ce privește fiecare dintre componentele acestuia – de exemplu, context, logica intervenției, resurse alocate, acțiuni, implementare, rezultate, impact. Fiecare dintre aceste componente ridică probleme specifice și, pentru a complica și mai mult lucrurile, există și strategii diferite de a ne raporta la acestea.

În capitolul al cincilea, de exemplu, Ana-Otilia Nuțu pleacă de la presupuziția (implicită) că problemele de infrastructură rutieră din România sunt generate de finanțare. Problema finanțării, conform autoarei, nu constă atât în absența banilor, cât în lipsa unei structuri instituționale adecvate care să gestioneze resursele respective. Ce poate învăța cititorul interesat de procesul de evaluare după parcurgerea acestui capitol? Răspunsul este valabil pentru toate capitolele care urmează: să operaționalizeze un evaluand sau componente ale acestuia.

Următorul capitol, scris de Alina Bouroșu, are în vedere componenta de implementare a politicii de coeziune economică și socială a Uniunii Europene la nivelul României. Principalul scop al capitolului este de a identifica factorii care îngreunează acest

1. Provenind din filosofia științei și preluat apoi și de alte ramuri ale științelor socio-umane, există un anumit curent de gândire conform căruia nu putem cunoaște *realitatea*. Argumentele care susțin această idee variază de la inexistența unei singure realități la incapacitatea omului de a o percepe – detalii în capitolul I al acestui volum.

proces. Toți acești factori reprezintă de fapt, într-o situație reală de evaluare, posibile subiecte de cercetare într-un demers de identificare a unor disfuncționalități.

Atunci când încercăm să aflăm dacă și de ce a funcționat sau nu o politică ori un program, trebuie să acordăm atenție tuturor etapelor prin care a trecut evaluandul respectiv. Fazele de început ale acestuia, precum definirea problemei, formularea alternativelor și contextul în care se desfășoară acestea, influențează dramatic conținutul evaluandului. În al șaptelea capitol al acestui volum, Miroslav Tașcu-Stavre ne demonstrează importanța analizării unor factori aparent externi programului/politicii evaluate. Mai exact, capitolul ia în discuție factorii contextuali care influențează politicile de mediu din România.

Evaluarea programelor și politicilor publice. Teorii, metode și practici este un volum care demonstrează substratul teoretic al unui domeniu confundat în România cu importul necritic de practici și instrumente. Cititorul va înțelege astfel că instrumentele respective sunt rezultatul unor îndelungi dezbateri academice și că nu pot fi aplicate doar pentru că au mai fost utilizate și în alte situații. De asemenea, volumul de față îi dezvoltă cititorului abilitatea de a vedea complexitatea situațiilor de evaluare chiar și atunci când acestea sunt în aparență simple, fapt care îi va permite să selecteze cea mai bună strategie de evaluare.

În încheiere, doresc să le mulțumesc, în numele autoarelor și autorilor acestui volum, domnilor profesori Adrian Miroiu și Iordan Gheorghe Bărbulescu pentru rolul pe care l-au avut și îl au în dezvoltarea noastră profesională și pentru încrederea cu care ne onorează.

Mirela Cerkez

Capitolul I

Introducere în teoria și practica evaluării programelor și politicilor publice

Mirela Cerkez

Rezumat

Scopul acestui capitol este de a facilita înțelegerea fundamentelor și aplicabilității modelelor de evaluare care să ducă la o bună practică în domeniul evaluării în România. Capitolul prezintă succint principalele teorii cu privire la evaluare și cele mai importante probleme specifice domeniului, pentru a ilustra modul în care acestea influențează forma practică pe care o îmbracă evaluarea – modelul de evaluare. Acest demers are și o implicație secundară, și anume aceea că reprezintă un punct de plecare util în încercarea de a cunoaște și aprofunda domeniul, întrucât prezentarea este foarte structurată și poate constitui un ghid pentru lecturi viitoare.

O bună înțelegere a acestor aspecte reprezintă baza de selectare corectă sau de construire a unui model de evaluare.

„Evaluarea este o investiție în oameni și în progres.”

Guba și Lincoln, *Fourth Generation Evaluation* (1989)

Introducere

Fiind unul dintre primele demersuri teoretice din România cu privire la evaluarea politicilor și programelor publice, consider că cel mai util este să construiesc o imagine de ansamblu, astfel încât cititorul care dorește să aprofundeze acest domeniu să aibă în acest capitol un ghid pentru dezvoltarea ulterioară a cunoștințelor. În același timp, capitolul constituie în sine o bază destul de solidă pentru cei care sunt interesați mai puțin de aspectele teoretice, dar care, după cum afirmam în introducerea volumului, nu le pot ignora.

În momentul de față, în România există o serie de manuale și ghiduri de evaluare, dar doresc să fac o diferențiere între acestea și o adevărată specializare în domeniu. Afirmatia mea nu face referire la utilitatea și valoarea acestora, pe care nu le contest, ci la faptul că, în teoria și practica evaluării, elaborarea de ghiduri și manuale de tipul celor care există acum în România reprezintă o a doua etapă. Cu alte cuvinte, consider că, pentru o dezvoltare solidă a unei comunități de evaluare în România, trebuie ca mai întâi să se disemineze cunoașterea care să ne ajute să înțelegem cine, ce și cum evaluează și abia apoi, pe baza acestei cunoașteri, să elaborăm ghiduri de evaluare. Nu vreau să identific un vinovat aici, pentru că nu există unul anume, ci doresc să constat că și în acest domeniu România a fost nevoită „să ardă etapele” pentru a ține pasul cu practicile deja consacrate în alte țări. Pe scurt, în loc să se înțeleagă de ce ghidurile de evaluare din domeniul educației au un anumit conținut, iar cele din alte domenii unul diferit, de ce în unele cazuri se apelează la specialiști externi, iar în alte cazuri nu etc., în România s-a trecut direct la imitarea practicilor de evaluare din alte țări sau ale unor instituții și organizații internaționale, urmând ca fundamentele teoretice ale acestor practici să fie recuperate, eventual, pe parcurs.

Consider că în momentul de față în România încep deja să apară primele efecte negative legate de faptul că dezvoltarea acestui domeniu a început cu finalul. Astfel, în numeroase contacte informale pe care le-am avut cu membri ai micii „comunități de evaluare” din România¹, am auzit destul de des afirmația : „evaluarea programelor este diferită de evaluarea politicilor”. Dacă dezvoltarea acestui domeniu în România nu ar fi sărit peste etapa teoretică pentru a o îmbrățișa direct pe cea practică, nu s-ar fi creat astfel de confuzii. Evaluarea programelor este diferită de evaluarea politicilor doar în măsura în care evaluarea în domeniul infrastructurii rutiere este diferită de evaluarea în domeniul asistenței sociale, de exemplu. Într-adevăr, designul evaluării unui program este diferit de designul evaluării unei politici, dar aceasta este doar etapa finală – sau intermediară, dacă luăm în calcul și aplicarea designului respectiv –, însă ceea ce trebuie să cunoaștem pentru a construi și aplica un design de evaluare de program NU este diferit de ceea ce trebuie să cunoaștem pentru a construi și aplica un design de evaluare de politici. Trivializând explicația, pentru a accelera sau decelera un autoturism trebuie să știi același lucru : să conduci.

Faptul că am popularizat ghiduri de evaluare, și nu cunoașterea de a le construi și aplica ne face să credem că avem nevoie de cunoaștere diferită pentru situații diferite, când, de fapt, avem nevoie de un corp de cunoștințe pe care să le „decupăm” în funcție de interesul de evaluare ; ne face să importăm metodologii și să le aplicăm unor domenii care nu sunt vizate de acestea (vezi aplicarea analizei cost-beneficiu în cazul unor politici sau programe de tipul celor de asistență socială) și, mai ales, ne face veșnic dependenți de expertiza străină.

1. A nu se considera că fac aluzie la vreo entitate organizată formal, ci la contacte cu persoane care au o tangență mai mică sau mai mare cu domeniul.

Pe scurt, acest capitol ne va ajuta să ne dăm seama ce trebuie să cunoaștem pentru a fi buni evaluatori, pentru a acumula acel set de cunoștințe teoretice care să ne permită să construim singuri designul unei evaluări în funcție de situația dată, fără a apela la ghiduri deja existente. De ce avem nevoie de astfel de specialiști? Sunt cel puțin două motive. Unul ar fi că este posibil să întâlnim situații de evaluare pentru care nu există ghiduri sau nu avem acces la ele. Un alt motiv este că ghidurile deja redactate nu sunt gândite neapărat în raport cu specificul situației concrete în care am putea fi implicați, ceea ce face ca aplicarea lor să nu ducă la colectarea și interpretarea tuturor informațiilor necesare în situația respectivă. Astfel, chiar dacă apelăm în continuare la ghiduri de evaluare „pre-construite”, trebuie să avem cel puțin capacitatea de a le ajusta conform propriilor nevoi de evaluare și de a le selecta exact pe cele de care avem nevoie. În același timp, dată fiind structura capitolului, acesta este foarte util și celor care nu intenționează să aprofundeze domeniul, dar care activează în domenii conexe evaluării.

Astfel, după o scurtă argumentare în favoarea necesității dezvoltării acestui domeniu în România, capitolul se va concentra asupra definirii evaluării. Introducerea acestui paragraf în capitolul de față nu are un simplu rol teoretic, nu reprezintă respectarea unui canon academic, ci are scopul de a ajuta cititorul să înțeleagă de ce avem de-a face cu mai multe abordări în acest domeniu, abordări care au puternice consecințe în practică. Tot în acest scop, secțiunea următoare este dedicată familiarizării cu marile debateri în domeniu, debateri care, de asemenea, au consecințe practice. Pentru a completa imaginea de ansamblu cu privire la teoria și practica evaluării despre care vorbeam la începutul capitolului, ultima secțiune va fi alocată prezentării unor modele de evaluare, care reflectă opțiunile autorilor vizavi de definițiile și problematicile expuse în secțiunile anterioare. Cunoașterea principalelor abordări practice cu privire la evaluare și a fundamentelor teoretice ale acestora va ajuta cititorul să facă o opțiune corectă pentru un model de evaluare sau altul într-o situație dată și va contribui la conturarea unei imagini a evaluării ca un domeniu distinct de simpla aplicare a metodologiei din științele sociale².

* * *

Deși comportă anumite costuri, răspândirea practicii evaluării la nivelul sectorului public din România este un demers sănătos din punctul de vedere al unei dezvoltări sustenabile a societății și economiei românești. Astfel, dezvoltarea practicii evaluării este benefică din cel puțin două puncte de vedere. Un avantaj al evaluării programelor și politicilor publice decurge din faptul că resursele sunt limitate, iar evaluarea ne

2. Această etapă a confundării aplicării metodologiei din științele sociale cu evaluarea este oarecum firească pentru stadiul actual al dezvoltării evaluării în România întrucât, până la un moment dat, ea este specifică dezvoltării domeniului evaluării în sine (vezi Shadish, Cook și Leviton, 1991, pp. 7-35; Guba și Lincoln, 1989, pp. 22-38; Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 32-42).

ajută să canalizăm resursele către programele și politicile care dau rezultate și, mai ales, conform unora dintre teoreticieni³, către rezolvarea celor mai „arzătoare” probleme și îndeplinirea scopurilor cu cel mai mare grad de dezirabilitate din punct de vedere social.

Un alt avantaj pe care îl oferă practica evaluării este acela că responsabilizează instituțiile publice și clasa politică și informează corect cetățenii cu privire la intervențiile publice⁴. Odată implementată practica evaluării, nu mai este suficient ca autoritățile să ia măsuri, trebuie să ia măsuri bune. De exemplu, foarte multă vreme după 1989, atunci când apărea o problemă pe agenda publică din România, autoritățile anunțau un set de măsuri după care publicul nu mai era informat cu privire la ceea ce s-a întâmplat cu respectiva problemă. Cumva, la nivelul percepției, simpla anunțare a unor măsuri sau, și mai grav, simpla anunțare a intenției de a lua măsuri era echivalată cu rezolvarea problemei. Pe măsură ce anii s-au scurs, pe fondul incapacității de a depăși stadiul de țară aflată în tranziție, presiunea pentru prezentarea unor rezultate concrete ale intervențiilor publice a crescut. Acest lucru se datorează mai multor factori. Presa, de exemplu, a încetat treptat să mai confunde declarațiile de intenție cu politica în sine. De exemplu, în perioada 2005-2007 (aproximativ), când a fost un val destul de mare de citații la Departamentul Național Anticorupție adresate politicienilor români, foarte mulți jurnaliști afirmau că așteaptă rezultatele respectivelor anchete și-și declarau îngrijorarea ca nu cumva această intervenție publică anticorupție să fie doar de fațadă. Dar cel mai important factor, dincolo de presiunea internă, care a contribuit la apariția practicii evaluării în România îl constituie programele publice, dar și cele desfășurate de societatea civilă, care au finanțare externă și mai ales cele cu finanțare de la Uniunea Europeană. Finanțatorii externi sunt cei care au impus României un anumit stil de a elabora intervenții publice și au condiționat finanțarea de evaluarea respectivelor intervenții, însoțind finanțarea de obligația de a aplica anumite proceduri de evaluare care veneau la pachet cu restul documentației. Următorul pas care trebuie făcut este de a crea obișnuința instituțiilor publice de a-și evalua toate programele, eventual pe baza unei metodologii proprii, nu doar pe cele pe care sunt obligate să le evalueze.

Clarificări conceptuale

Întărind ideea necesității dezvoltării practicii evaluării la nivelul sectorului public din România, evaluarea este teoretizată ca fiind una dintre etapele politicilor publice. Putem astfel să tragem concluzia că în România am avut, și încă mai avem, politici publice incomplete.

3. Vor fi prezentați pe parcursul capitolului.

4. Despre avantajele evaluării la nivelul unei societăți, vezi Hanberger, 2006, pp. 17-37.

Simplificând foarte mult, există analiști ai politicilor publice care se raportează la acestea ca la niște procese care se desfășoară etapizat și analiști care consideră că procesul politicilor publice este un amalgam de acțiuni care nu se desfășoară după o logică anume⁵. Cu cât ne depărtăm mai mult de abordarea etapizată cu privire la analiza politicilor publice și ne apropiem de abordarea procesului politicilor publice care consideră că diversele etape se desfășoară haotic și nu pot fi delimitate, cu atât evaluarea devine mai importantă, aceasta însemnând că absența ei poate afecta buna desfășurare a celorlalte etape. Pe lângă faptul că toate etapele politicilor publice se pot influența între ele la un moment dat, putem considera evaluarea un fel de „etapă transversală” care se poate desfășura în raport cu toate celelalte. Cu alte cuvinte, există o evaluare a soluțiilor alternative, evaluări ale diverselor componente prevăzute prin intervenția respectivă, evaluări ale etapei de implementare și chiar evaluări ale evaluării (metaevaluare).

Diversitatea componentelor unui program sau ale unor politici cărora li se adresează evaluarea este una dintre cauzele construirii unor demersuri variate de evaluare⁶. Cea de-a doua cauză o constituie scopul pe care diverși autori înțeleg să-l asocieze evaluării prin modul în care o definesc.

Nu voi recurge neapărat la prezentarea formulării exacte a definițiilor pentru că, în general, acestea sunt mult prea restrânse pentru a ilustra întregul set de opțiuni teoretice și practice care stau la baza formulării lor. În schimb, voi încerca să explic succint teoriile pe care principalii autori din domeniul evaluării le-au atașat acestora de-a lungul timpului⁷. O teorie cu privire la evaluarea programului⁸ reprezintă „un set de principii conceptuale, ipotetice, pragmatice și etice care formează un cadru general pentru ghidarea studiului și practicii evaluării programelor” (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 63).

Prima generație de evaluare

Primele demersuri de evaluare sunt destul de contestate în literatură din cauza faptului că nu se diferențiază clar de practica aplicării unor instrumente de investigare socială cu scopul de a colecta date despre anumite fenomene. Din acest motiv, există

5. Pentru detalii, vezi Miroiu, 2001, pp. 27-28.

6. Lista acestor cauze se va completa pe parcursul capitolului.

7. În literatură există multe cărți și articole care prezintă etapizat dezvoltarea conceptului de evaluare. În funcție de propriile opțiuni cu privire la conceptualizarea acestui termen, autorii identifică un număr diferit de etape. În cazul de față, voi prezenta sensurile pe care diverși autori le dau evaluării prin referire la o etapă sau alta pentru a da o coerență prezentării, dar fac precizarea că, pe lângă motivul menționat anterior, autorii prezentați pot fi încadrați uneori într-o categorie, alteleori în alta fie pentru că unii autori și-au rafinat abordarea de-a lungul timpului, motiv pentru care au „migrat” de la o generație de evaluare la alta, fie pentru că se utilizează un alt criteriu de diferențiere a etapelor.

8. A nu se confunda „teoria cu privire la evaluarea programului” cu „evaluarea bazată pe teorie”, care este un model de evaluare dezvoltat în principal de Chen (1990, 2005).

autori precum Shadish, Cook și Leviton care nici nu includ această perioadă⁹ în evoluția teoriei și practicii evaluării. Însă Guba și Lincoln (1989, p. 39) o includ și o numesc „prima generație de evaluare”. Conform celor doi autori, practica din această perioadă constă în identificarea anumitor variabile, iar informația colectată constă din scorurile pe care le înregistrează instrumentele care măsoară respectivele variabile. Concret, principala preocupare era măsurarea gradului de îndeplinire a obiectivelor. Concentrarea pe obiective este o abordare a evaluărilor bazate pe metode care, conform lui Stufflebeam și Shinkfield (2007, p. 8), pun semnul egal între evaluare și metodologie atunci când încearcă să o definească pe prima. Însă, în prezent, se consideră că evaluarea ar trebui să folosească orice metodologie disponibilă și adecvată situației respective și, prin urmare, nu poate fi totuna cu metodologia – este mai mult decât atât. Pionierii acestui tip de evaluare sunt Ralph Tyler, Percy Bridgman și E.L. Thorndike (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 160). Dată fiind centrarea pe obiective, această metodă de evaluare este în special aplicabilă proiectelor mici, care au obiective clare și realizabile, iar rezultatele acestor evaluări prezintă interes în special pentru finanțatori, dezvoltatori de programe și manageri. Obiectivele în funcție de care se face evaluarea pot fi stabilite de client, de evaluator sau pot fi extrase din conținutul programului (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 160-161).

Acest tip de evaluare a fost abandonat treptat din cauza numeroaselor critici care decurg din sinonimia între evaluare și măsurarea atingerii obiectivelor, specifică acestei perioade¹⁰. Una dintre criticile acestui tip de demers este că o astfel de evaluare ignoră efectele neintenționate, fie ele pozitive sau negative. Acest lucru se întâmplă din cauza faptului că singurele variabile cărora li se acordă atenție în cercetare sunt obiectivele. Astfel, cercetarea pune doar întrebări care reflectă atingerea obiectivelor și ignoră orice alte efecte ale intervenției respective. Există mai multe motive pentru care într-o evaluare ar trebui să fim preocupați și de efectele neintenționate ale evaluandului. De exemplu, dacă efectele neintenționate sunt negative și reprezintă costuri mai mari decât beneficiile aduse de efectele intenționate, atunci programul nu merită să fie continuat sau reprodus. În cazul în care efectele neintenționate reprezintă beneficii foarte mari, atunci este foarte util să cunoaștem acest lucru pentru a dezvolta aplicații viitoare ale soluției respective.

O a doua critică constă în faptul că, dacă obiectivele în funcție de care se face evaluarea sunt stabilite de client sau extrase din conținutul programului, atunci evaluarea riscă să crediteze obiective nemerituoase. Cu alte cuvinte, evaluatorul preia necritic obiectivele respective, nu face o analiză cu privire la gradul de dezirabilitate al acestora. Chestionarea obiectivelor este importantă pentru că îndeplinirea unor

9. Cu aproximație, este vorba despre perioada cuprinsă între anii 1930 și 1950.

10. Cele patru critici prezentate aici sunt detaliate în Chen, 1990, pp. 15-35; Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 8, 160-161; și Scriven, *apud* Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 370-371.

obiective indezirabile nu poate fi benefică pentru societate și, implicit, trebuie să renunțăm la programul respectiv. Astfel, evaluatorii din această perioadă puneau semnul egal între un program care și-a atins obiectivele și un program bun, fapt care nu este adevărat atât timp cât obiectivele nu sunt dezirabile. În cazul în care obiectivele nu se preluau nici de la client, nici din program, se apela la varianta în care cercetătorul era cel care stabilea obiectivele în funcție de care era evaluat programul. Această practică este însă cel puțin nedemocratică, întrucât reprezintă impunerea unilaterală a viziunii unei singure persoane (sau a unei mici echipe) asupra unui evaluand¹¹ de importanță publică.

A treia obiecție cu privire la acest tip de evaluare este legată de utilitatea sa. Astfel, informația produsă de aceste evaluări nu poate fi folosită la îmbunătățirea programului, devenind disponibilă doar după încheierea acestuia.

În al patrulea rând, constatarea îndeplinirii sau nu a obiectivelor nu este suficientă pentru a ne pronunța cu privire la eficiența programului respectiv. Astfel, în cazul în care se constată îndeplinirea obiectivelor, trebuie să fim în continuare interesați de analiza tuturor componentelor programului din cel puțin două motive. Unul ar fi acela că este posibil să descoperim că am fi putut obține rezultate și mai bune sau mai puțin costisitoare, dacă am fi adus mici îmbunătățiri programului. Un al doilea motiv este că, pentru a putea folosi pe viitor experiența unui program de succes, trebuie să investigăm și alte componente decât obiectivele, întrucât acestea nu ne ajută să înțelegem cum și de ce a funcționat programul. În cazul în care se constată că obiectivele nu au fost atinse, trebuie de asemenea să cunoaștem programul în detaliu pentru că este posibil ca acesta să fi fost gândit corect, dar efectele lui să fie influențate fie de factori externi¹², fie de nefuncționarea anumitor componente¹³.

A doua generație de evaluare

Ca urmare a acestor critici, s-a dezvoltat treptat o nouă generație de evaluare, ai cărei reprezentanți sunt Scriven și Campbell, preocupată de rezolvarea problemelor sociale

11. Ceea ce este evaluat.

12. Contextul, după cum explică Stufflebeam și Shinkfield (2007, pp. 407-408), este deosebit de important întrucât poate să influențeze foarte puternic rezultatele unui program. De exemplu, pentru un program de predare, condițiile anterioare procesului de predare sunt esențiale. Astfel, dacă înainte de a veni la școală elevul nu a mâncat bine, nu s-a odihnit bine sau s-a îmbolnăvit, atunci receptivitatea lui la metodele de predare este foarte scăzută. O evaluare care măsoară doar rezultatele ar cădea în capcana de a considera că programul nu dă rezultate pentru că nu este bine gândit, dar, dacă privim contextul, putem să ne dăm seama dacă programul are o problemă sau explicația stă în altă parte.

13. De exemplu, un program foarte bine pus la punct (din punctul de vedere al logicii intervenției) poate să nu-și atingă obiectivele din cauză că a fost implementat defectuos, pentru că grupul-țintă, din varii motive externe programului, nu a mai fost receptiv la intervenția respectivă etc.

și de rigoarea științifică, în special de cunoașterea validă¹⁴ cu privire la relațiile de cauzalitate care au generat efectele programelor sociale (Shadish, Cook și Leviton, 1991, p. 69). Principala metodă utilizată de această generație de evaluare este experimentul social. Contribuțiile majore la dezvoltarea experimentului social aparțin, în afara celor deja menționați, lui Lindquist, Suchman, Stanley, Cronbach, Snow, Boruch și Nave (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 174). Prin preocuparea lor de a selecta cele mai bune soluții pentru societate, care implică într-o oarecare măsură analiza, și prin atenția acordată relațiilor de cauzalitate, care implică o investigație în interiorul programului și nu doar a finalului acestuia, ca în etapa anterioară, această generație de evaluare reprezintă un pas înainte către stabilirea evaluării ca disciplină distinctă. Ceea ce păstrează în comun cele două generații este accentul puternic pe metodele și tehnicile de investigație socială.

Această generație de evaluare se mai numește și pozitivistă, rațional-analitică și tehnocrată și a apărut în anii '60-'70 ca parte a dorinței de a face din politică o practică mai rațională, mai științifică. Conform lui Wittrock și Lindström (*apud* Vedung, 2005, p. 26), în acea perioadă domina opinia conform căreia cei care elaborează și administrează politici publice trebuie să aplice întregul spectru de metode științifice pentru ca politicile publice bine gândite, cu viziune pe termen lung și adecvate, care vor rezulta din utilizarea acestor metode să influențeze sau chiar să înlocuiască jocurile înguste dintre partide și grupurile de interese. Cu alte cuvinte, plecând de la premisa că scopul unei evaluări este de a identifica adevărul, pozitiviștii considerau că evaluarea are funcția instrumentală de a identifica cea mai bună soluție de rezolvare a unei probleme, înlocuind astfel decizia politică. Raționaliștii radicali susțineau că deciziile ar trebui luate doar după ce s-a răspuns unei serii de întrebări: ce scopuri încearcă decidenții să atingă și ce problemă necesită soluționare; ce alternative ar putea să ducă la îndeplinirea respectivelor scopuri; care sunt consecințele diferitelor opțiuni și probabilitatea ca acele consecințe să apară; care ar fi costurile și necesarul de resurse pentru fiecare opțiune; cum pot fi aranjate opțiunile în funcție de costuri și consecințe și ce criteriu de merit ar trebui folosit pentru alegerea unei opțiuni (Vedung, 2005, p. 26; Van Der Knaap, 2004, p. 27)?

După cum menționam anterior, Scriven și Campbell sunt figurile cele mai proeminente ale acestei generații, cei doi autori având multe puncte în comun. Pentru ambii primează interesul public, motiv pentru care nu acordă atenție intereselor celor implicați. De asemenea, ei nu sunt interesați să afle cum și de ce funcționează anumite soluții, ci doar care funcționează. Astfel, ei preferă să investigheze mai multe soluții ale aceleiași probleme pentru a crește șansele de a o identifica pe cea mai bună; după care, sistemul politic și cel economic determină modul în care este

14. Validitatea era una dintre preocupările principale ale acestei perioade, unii autori dând importanță anumitor tipuri de validitate în detrimentul altora. De exemplu, Campbell considera că validitatea internă este cea mai importantă. Alte tipuri de validitate sunt cea externă și cea statistică (Radaelli și Bruno, 1996, p. 53).

folosită soluția respectivă (Shadish, Cook și Leviton, 1991, pp. 472-473). Pentru ambii autori, evaluatorul este un om de știință imparțial care vine din afara evaluandului. Campbell (*apud* Radaelli și Bruno, 1996, p. 54) le-a recomandat evaluatorilor să nu fie prea activi în promovarea utilizării rezultatelor evaluării pentru că riscă să pună în pericol credibilitatea acestora și pot astfel să descurajeze folosirea lor sau să încurajeze folosirea părtinitoare a acestora. Conform lui Weiss¹⁵ (*apud* Radaelli și Bruno, 1996, p. 54), abordarea celor doi are următorul lanț logic: există o problemă de politică publică, definită cu precizie, care se află în așteptarea unei decizii; deficitul informațional al decidentului este recunoscut; sunt create mai multe politici care să rezolve aceste probleme; informația este obținută printr-un studiu de evaluare; transmiterea rezultatelor evaluării în procesul politicii publice are loc în mod direct și fără părtinire; decidenții folosesc imediat și de o manieră imparțială rezultatele evaluării.

De asemenea, Scriven și Campbell au o strategie comună de cercetare, respectiv consideră că determinarea rezultatelor necesită o ipoteză inițială cu privire la impactul variabilei independente (politica publică) asupra celei dependente (schimbările intervenite în privința acelor elemente asupra cărora s-a aplicat politica) (Radaelli și Bruno, 1996, p. 53).

Deși Scriven și Campbell au multe elemente în comun, cei doi autori nu trebuie însă confundați, întrucât au abordări specifice. Astfel, Campbell a pornit de la abordarea lui Suchman care definea evaluarea ca „determinarea rezultatelor obținute printr-o activitate concepută să ducă la îndeplinirea unui scop sau obiectiv valorizat. Metoda științifică furnizează cele mai promițătoare mijloace pentru «determinarea» relației dintre «stimul» și «obiectiv» în termenii unor criterii rezonabile” (*apud* Shadish, Cook și Leviton, 1991, p. 124). Ca urmare, Campbell nu simte nevoia să facă o diferențiere între evaluare și aplicarea metodologiei din științele sociale și îmbrățișează convingerea lui Suchman cu privire la metoda științifică ca fiind optimă pentru determinarea rezultatelor unui evaluand. Prin urmare, principala preocupare a scrierilor lui Campbell este perfecționarea instrumentelor de investigare socială (în special a experimentului social), astfel încât rezultatele acestora să nu mai fie denaturate de faptul că, în sfera socialului, există numeroși factori care nu pot fi controlați (Shadish, Cook și Leviton, 1991, pp. 120-150).

Preocuparea principală a lui Scriven este diferită de cea a lui Campbell; dacă cel din urmă era preocupat de perfecționarea metodelor, primul a fost preocupat cu precădere de interesele consumatorilor, de idealurile societale, de bunăstarea umanității și a planetei (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 367-370). Critic al evaluării bazate pe obiective, Scriven înțelegea să promoveze interesele și idealurile menționate anterior printr-un model de evaluare care permite emiterea unor judecăți de valoare bine fundamentate, pornind de la nevoile consumatorilor, cu privire la rezultatele unui program.

15. Carol Weiss este o autoare care s-a remarcat tocmai prin preocuparea pentru modul cum sunt utilizate rezultatele evaluării și cum evaluatorii pot contribui activ la utilizarea respectivelor rezultate.

Prin accentul pe care îl pune asupra valorilor în evaluare și prin interpretarea pe care o are cu privire la obiectivitate în evaluare, Scriven se distanțează destul de mult de cei din generația sa și reprezintă într-o oarecare măsură o punte către viitoarele sensuri atribuite evaluării. Scriven afirmă că obiectivitatea este o caracteristică a lucrurilor care prezintă încredere, a celor care sunt sau pot fi confirmate, dar dacă până la el obiectivitatea însemna renunțarea la valori, pentru autor obiectivitatea este stabilirea unui consens între mai multe poziții subiective. Un alt element al obiectivității în sensul atribuit de Scriven îl reprezintă independența față de obiectivele programului, autorul afirmând chiar că este de preferat ca evaluatorul să nu cunoască obiectivele evaluandului, pentru că aceasta ar echivala cu purtarea unor „ochelari de cal” (Chen, 1990, pp. 62-63). Scriven se distanțează de ideea specifică generației lui conform căreia există o singură descriere corectă a unei singure situații, dar nu abandonează ideea existenței unei realități obiective, așa cum fac relativiștii. Relativismul lui Scriven are un alt sens, acesta afirmând că este posibil să facem mici ajustări ale descrierilor realității obiective în funcție de cine sunt beneficiarii acestora, avertizând în același timp că nu trebuie să acceptăm descrieri conflictuale ca fiind corecte, așa cum fac relativiștii (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 388-389).

Pe lângă numeroasele nuanțe pe care scrierile autorilor din această generație le-au îmbrăcat, după cum este și cazul lui Scriven, evaluarea a început treptat să treacă la o nouă interpretare ca urmare a numeroaselor critici aduse sensului pe care generația anilor '60 îl atribuia conceptului de evaluare. Astfel, această generație de evaluare a fost îndelung atacată pentru pretenția de a fi obiectivă, pentru credința în existența unui adevăr unic și în posibilitatea de a-l identifica, precum și pentru metodele și tehnicile aplicate în investigarea realității. Una dintre pretențiile care au părut printre cele mai nefondate în lumina cunoașterii acumulate ulterior cu privire la evaluare a fost aceea de a înlocui decizia politică. Conform lui Lundquist (*apud* Vedung, 2005, p. 263), evaluarea nu poate înlocui decizia politică și nici nu este de dorit să se întâmple așa ceva, pentru că, atât timp cât nu putem identifica „soluția perfectă”, trebuie să alegem în funcție de alte criterii – cum ar fi preferințele sau valorile –, alegere care într-o societate democratică se poate face doar prin discuții, compromis și consens.

Printre contraargumentele folosirii experimentului social se numără: imoralitatea desfășurării unui experiment în care subiecții sunt ființe umane; imoralitatea lipșirii unei categorii de cetățeni de beneficiile programului evaluat doar pentru că trebuie să creezi un termen de comparație; informațiile produse prin intermediul experimentului au o arie mult prea îngustă pentru a justifica cheltuielile sau pentru a putea trage concluzii cu privire la program ca întreg (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 175).

Un alt element care a dus la renunțarea treptată la această abordare consta în presupuzițiile de la baza acestor cercetări. Una dintre presupuzițiile pozitivistilor era aceea conform căreia tehnicile de evaluare vor furniza răspunsuri clare cu privire la ce soluții funcționează mai bine, dar experimentele și variațiile acestora nu au reușit să furnizeze astfel de răspunsuri. O a doua presupuziție era aceea conform căreia, odată identificate, noile soluții vor fi larg răspândite, dar diseminarea și adoptarea nu

sunt procese simple, care să urmeze automat după identificarea soluției (Shadish, Cook și Leviton, 1991, p. 473). Campbell și Suchman foloseau scopurile programului pentru a formula ipotezele cauzale care apoi erau testate prin experimente, strategie care utiliza o altă presupuziție, ulterior contestată, și anume aceea că programele sunt omogene și au scopuri explicite care pot fi măsurate valid și investigate prin intermediul experimentelor care elimină toate interpretările nefondate. Toate aceste presupuziții au fost contestate, în special pe baza tezelor lui Kuhn. Aceste critici care țin de domeniul filosofiei cunoașterii au avut implicații foarte mari cu privire la evaluare. Astfel, evaluatorii au început să înțeleagă nevoia de a extinde plaja de metode pe care le folosesc în munca lor. De exemplu, au început să țină cont de utilitatea determinării „la fața locului” a elementelor de investigat în ciuda practicii stabilite anterior de a le defini înainte de a începe colectarea de date. O astfel de deschidere ne ajută să identificăm rezultatele neanticipate (Guba și Lincoln ; Patton), fapt care i-a determinat pe unii să aleagă metodele calitative în defavoarea celor cantitative. Azi, evaluatorii nu mai cred că obiectul lor de studiu constă din simple legături cauzale între program și rezultate. Guba și Lincoln acordă o importanță și mai mică legăturilor de cauzalitate întrucât ei consideră că oamenii răspund la constructe sociale cu privire la lume, nu la o realitate de sine stătătoare, prin urmare nu avem cum să determinăm o „realitate obiectivă”. Oamenii de știință au demonstrat cum este impregnată de teorie observația științifică prin alegerea constructelor, prin definirea acestora, prin eliminarea anumitor elemente din analiză dat fiind că nu au relevanță teoretică, prin faptul că măsurătorile nu reușesc să includă toate componentele, că anumitor elemente li se acordă o greutate mai mare decât altora, astfel construindu-se noi sensuri ale conceptului de evaluare (Shadish, Cook și Leviton, 1991, pp. 463-465).

Acestea sunt însă discuții care vor ajunge la o dezvoltare deplină un pic mai târziu în evoluția conceptului de evaluare, odată cu „a patra generație de evaluare” a lui Guba și Lincoln, dar ale căror premise încep să se dezvolte în anii '70, în a treia generație de evaluare.

A treia generație de evaluare

Deși se distanțează din anumite puncte de vedere de abordările anterioare, unii autori din a treia generație de evaluare păstrează unele caracteristici ale acestora, dar prin scopurile pe care consideră că trebuie să le aibă evaluarea nu pot fi incluși în aceeași categorie. Astfel, Rossi și Freeman păstrează încrederea în metodele și tehnicile de investigare socială, dar le implementează pentru alte scopuri decât identificarea celei mai bune soluții posibile pentru rezolvarea unei probleme : „Cercetarea evaluativă reprezintă aplicarea sistematică a procedurilor de cercetare socială pentru a face estimări cu privire la conceptualizarea, designul, implementarea și utilitatea programelor de intervenție socială” (apud Vedung, 2005, p. 7).

Astfel, dacă în cazul generațiilor anterioare accentul era pus pe evaluările sumative¹⁶, acum preocupările pentru evaluările formative¹⁷ încep să prindă teren.

La fel ca în cazul lui Rossi și Freeman, principala deosebire între autorii acestei generații – Cronbach, Weiss, Rossi, Wholey și Stake – și cei ai generațiilor anterioare constă în rolul atribuit evaluării, în preocuparea pentru modul cum sunt folosite rezultatele acesteia. Conform lui Shadish, Cook și Leviton (1991, pp. 172, 473-474), strategia de evaluare adoptată de autorii din această generație se bazează pe identificarea unei explicații și generalizarea acesteia asupra unor situații asemănătoare. Cei care adoptă această strategie de evaluare consideră că lumea este complexă din punct de vedere ontologic și poate fi cel mai bine descrisă prin instrumente statistice care pot arăta că un anumit efect poate fi prezent în anumite condiții sau absent ori inversat în altele. În al doilea rând, aceștia nu cred în posibilitatea utilizării imediate a rezultatelor evaluării, așa cum credeau cei din generația anterioară. De aici decurge și o a treia deosebire între cele două generații, care constă în diferențierea obiectului de studiu, în definirea diferită a ceea ce trebuie evaluat. Astfel, cu riscul de a produce mai puțină cunoaștere cu privire la legăturile de cauzalitate, autorii din a treia generație largesc aria de întrebări și studiază și alte elemente ale programului cum ar fi implementarea, scopurile, costurile, teoria și presuposițiile care stau la baza acestuia, favorizând astfel producerea de cunoaștere care să ne ajute să stabilim validitatea externă a politicii sau a programului respectiv, pentru că singurul sens în care putem cerceta un program, conform acestei generații, nu este acela de a-l îmbunătăți pe el, ci pe cele viitoare.

Această abordare cu privire la evaluare și la rolul acesteia decurge dintr-o altă poziție teoretică mai generală cu privire la politicile publice și, mai ales, la modul în care se iau deciziile referitoare la ele. De exemplu, Weiss (*apud* Radaelli și Bruno, 1996, p. 55-56) consideră că deciziile nu apar într-un anumit moment, astfel încât evaluarea să poată furniza informații „țintite”, care să informeze procesul decizional. Cu alte cuvinte, situația de decizie este în continuă schimbare, nu o „poză” fixă și, prin urmare, evaluarea nu are cum să se coreleze cu ceva în continuă mișcare¹⁸. Astfel, Weiss ajunge la concluzia că rezultatele evaluării sunt de dorit în sine, nu

16. Evaluările sumative se fac la finalul implementării programului, ceea ce înseamnă că rezultatele acestora sunt folosite pentru programele viitoare, nu pentru cel în cauză, și au drept scop „furnizarea unei judecăți de ansamblu cu privire la evaluand”. Aceste evaluări se concentrează în principal asupra rezultatelor, motiv pentru care folosesc foarte mult comparația (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 25).

17. Evaluările formative au scopul de a îmbunătăți programele și, prin urmare, nu se pot face în cazul programelor finalizate. Aceste evaluări sunt destul de complexe dacă avem în vedere că trebuie să ia în considerare toate componentele unui program pentru a le identifica și corecta pe cele deficiente, motiv pentru care seamănă destul de mult cu niște studii de caz (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 23).

18. Această interpretare este încă de actualitate în sensul unii autori o susțin și azi. Vezi Hanberger, 2001, p. 46.

pentru a servi la altceva și au funcția de a „ne lumina”. Modalitatea prin care „ne luminează” evaluarea este promovarea de noi concepte și idei, definiții alternative ale problemelor sociale, și de noi generalizări împărtășite de decidenți. Cu alte cuvinte, evaluarea generează o dezbatere publică mai informată. Astfel, Weiss schimbă sensul utilizării cunoașterii de la abordarea utilizării imediate, instrumentale la infiltrarea difuză a ideilor în modul în care înțeleg lumea cei care elaborează politici. Rolul atribuit de Weiss unui evaluator este acela al reformistului care, implicit, intră în conflict cu abordarea mai prudentă a decidenților. În condițiile în care decidenții sunt reticenți la inovările aduse de evaluare, acestea din urmă reușesc să pătrundă în procesul decizional doar dacă sunt îmbrățișate și de alți actori decât cei implicați direct în formularea politicilor publice. În acel moment se creează o masă critică de susținere a respectivelor idei, care duce la scăderea reticenței decidenților și adoptarea noilor idei produse de evaluare. Astfel, rolul evaluatorului se bazează mai mult pe influență și persuasiune, nu mai este un fel autoritate epistemică, așa cum era în etapa anterioară¹⁹.

Această generație de evaluare este însă caracterizată de diferențe destul de semnificative între autori, în ciuda punctelor de vedere comune. Astfel, Wholey, Patton și Stake nu sunt de acord cu generalizarea rezultatelor evaluării la situații asemănătoare și afirmă că prioritatea o constituie programul în cauză.

Evaluarea orientată spre utilizare dezvoltată de Patton vizează construirea designului de evaluare astfel încât rezultatele evaluării să aibă impact, adică să influențeze deciziile și acțiunile și să îmbunătățească programele. Bazele pentru interpretarea rezultatelor evaluării sunt valorile celor care utilizează evaluarea și care sunt implicați activ în interpretarea rezultatelor, iar evaluatorul trebuie să contribuie la clarificarea acestor valori pentru a se asigura că informația și interpretările furnizate de evaluare sunt folosite raportat la scopurile celor care au solicitat-o (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 230-233). Teoreticienii evaluării care pun accent pe utilizare sunt într-o oarecare măsură confundați cu cei care pun accent pe decizie pentru că rezultatele acestor evaluări sunt relevante pentru problemele decizionale, dar în realitate acestea reprezintă mai mult. Patton, de exemplu, consideră că evaluarea trebuie să fie folosită de cei care au un interes direct în programul respectiv („grupul utilizatorilor primari ai evaluării”²⁰), or, această precizare extinde categoria beneficiarilor evaluării dincolo de grupul decidenților (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 431, 434-435).

După cum afirmam anterior, Stake este de asemenea unul dintre autorii emblematici ai acestei perioade. Acesta a fundamentat evaluarea adaptată la nevoile clientului²¹ pe definiția evaluării pe care i-a atribuit-o lui Scriven: „evaluarea este o valoare observată comparată cu un standard” (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 414).

19. Cronbach este unul dintre autorii care întăresc viziunea cu privire la evaluare lansată de Carol Weiss.

20. *Primary users*.

21. Clienții sunt cei care solicită evaluarea.

Cele două abordări nu trebuie însă confundate. Astfel, Stake (*apud* Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 212-213) respinge pretenția de obiectivitate în evaluare argumentând că nu există răspunsuri mai bune decât altele și nici valori care să fie preferabile altora, motiv pentru care este de preferat să acceptăm subiectivitatea informațiilor pe care le produce evaluarea. Subiectivitatea, în acest context, este ușor diferită de sensul comun. Ceea ce vrea să afirme Stake nu înseamnă, cum am fi tentați să credem dacă luăm în considerare sensul comun al termenului, că evaluatorul este părtinitor atunci când evaluează sau că rezultatele sunt trecute prin filtrul propriei voințe. Ceea ce încearcă Stake să facă este să se plaseze în opoziție cu evaluatorii care, în numele unei realități obiective, decid în locul clienților chestiunile de investigat cu privire la program, iau în calcul variabilele pe care ei le consideră relevante etc. Prin urmare, tot ceea ce vrea Stake să spună prin subiectivitate este că evaluatorul investighează acele imagini ale realității „decupate” de client – clientul solicită să fie investigate anumite aspecte în anumite scopuri, nu evaluatorul, dar asta nu înseamnă că evaluatorul nu desfășoară evaluarea folosind instrumente științifice și nu este obiectiv. Ceea ce face, în schimb evaluatorul, fără să i se solicite explicit acest lucru, este „să promoveze echitatea și dreptatea, să-i ajute pe cei lipsiți de putere, să semnaleze folosirea abuzivă a puterii, să-i expună pe cei care fac nedreptăți, să chestioneze ceea ce este sigur, să transforme incertitudinea în siguranță și să-i ajute întotdeauna pe oameni să vadă lucrurile din puncte de vedere diferite” (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 213).

Abordarea lui Stake implică și un anumit grad de relativism prin aceea că nu urmărește formularea unei concluzii finale rigide, a unui verdict definitiv, ci interpretează informația colectată prin prisma diferitelor valori ale celor implicați, valori care adesea se află în conflict. Cu aceasta, Stake pune capăt unei lungi perioade în care se considera că rezultatele evaluărilor reprezintă produsul exclusiv al experților în evaluare (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 404, 407) și face astfel trecerea către noua generație de evaluare, a patra, care se caracterizează printr-o schimbare radicală a sensului și rolului atribuite evaluării: „semnificația evaluării se schimbă de la a da un sens lumii așa cum este ea la a da un sens modului în care diverși indivizi și grupuri dau un sens lumii” (Kushner, 1996, p. 195).

A patra generație de evaluare

Această perioadă, care, cu o mică excepție²², se continuă în prezent, înglobează o arie largă de abordări și „ar trebui înțeleasă ca un grup de alternative mai degrabă

22. Mă refer aici la „a cincea generație de evaluare” a lui Darrel N. Caulley (1993), etapă pe care nu o voi detalia din cauza faptului că nu avem de-a face cu o abordare distinctă bine dezvoltată, ci mai degrabă cu o reconsiderare a „identității” evaluatorului în interiorul aceluiași corp de teorii, metode și practici cu care suntem deja familiarizați. Mai exact, Caulley vede evaluarea ca un proces de autorefecție.

decât o abordare unitară, clară și coerentă” (Hanberger, 2001, p. 47), motiv pentru care în capitolul de față se vor regăsi doar unele dintre abordările celei de-a patra generații și nu vor fi neapărat prezentate în toată complexitatea lor²³. Reprezentanții acestei etape (de exemplu, Guba și Lincoln; Torgerson; Fischer și Forester; Deleon) pun la îndoială posibilitatea de a analiza fenomenele sociopolitice prin separarea faptelor de valori și resping pretenția pozitivistă de a fi științifică, precum și posibilitatea de a ajunge la un singur adevăr universal valabil prin utilizarea metodelor științifice și a logicii. Tot ceea ce se poate obține prin intermediul evaluării este un acord cu privire la „imagini ale realității”²⁴ pentru că, din cauza intereselor divergente, există câte un „Adevăr” pentru fiecare grup sau individ implicat (Connolly *et al.*, *apud* Boyne *et al.*, 2003, p. 14) în evaluand. Un alt motiv pentru care putem ajunge doar la acorduri cu privire la „imagini ale realității” este capacitatea cognitivă limitată a omului raportată la complexitatea faptelor. Această capacitate cognitivă limitată a fost teoretizată de Simon în articolul „A behavioral model of rational choice” din 1955. Postpozitivismul afirmă că fenomenele sociale precum politicile publice trebuie cercetate din mai multe puncte de vedere și prin metode și tehnici variate, pentru că nici una dintre acestea nu este mai bună decât cealaltă. Deci, ei nu resping metodele și tehnicile pozitivistice, dar le folosesc diferit și formulează concluzii fără pretenția de obiectivitate științifică, fără pretenția de a putea reduce gradul de incertitudine. Astfel, aceste abordări nu dau soluții-ultimatum, ci îi ajută pe cei implicați să înțeleagă procesele evaluandului și le furnizează alternative astfel încât aceștia să facă o alegere în cunoștință de cauză. Pentru a justifica folosirea mai multor metode, postpozitivismul trebuie să apeleze la o epistemologie pluralistă sau relativistă (Hanberger, 2001, p. 47; Van Der Knaap, 2004, pp. 27-29).

După cum afirmam anterior, această etapă include foarte multe abordări și va trebui să mă limitez la cele mai importante²⁵. Am ales abordarea lui Guba și Lincoln pentru că este reprezentativă prin accentul pus pe relativism și pluralism care se va păstra până în prezent, iar cea de-a doua abordare pe care o voi prezenta este evaluarea bazată pe teoria programului a lui Chen, pentru că, după transformarea radicală a conceptului de evaluare de către Guba și Lincoln, aceasta este printre cele mai inovatoare.

În cartea lor din 1989 numită *Fourth Generation Evaluation*, Guba și Lincoln își numesc abordarea „receptiv constructivistă”²⁶. Cei doi afirmă că abordarea lor este

23. Această diversitate de abordări i-a determinat pe Hogwood și Gunn și pe Pollitt să afirme că „evaluarea este caracterizată de lipsa unor criterii comune de judecare a consecințelor politicilor” (*apud* Boyne *et al.*, 2003, p. 14).

24. „Semnificații mentale, valori, credințe și structuri care dau sens și cărora oamenii le dau curs pentru a avea o interpretare cu privire la evenimente, contexte, activități și situații care intervin în viețile lor.” (Lincoln, 2005, *apud* Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 216)

25. Imaginea cu privire la acestea se va completa pe parcursul ultimei secțiuni, în care voi prezenta concret diversele modele de evaluare care decurg din poziția teoretică față de conceptul de evaluare și față de metodele și tehnicile adecvate.

26. *Responsive constructivist evaluation*.

receptivă pentru că „pretențiile, preocupările și problematicile celor implicați servesc drept organizatori”²⁷, iar termenul „constructivist” denotă metodologia folosită în evaluare și, în principal, fundamentarea pe paradigma interpretativă, opusă celei științifice (Guba și Lincoln, 1989, pp. 38-50).

De-a lungul timpului, abordarea celor doi a cunoscut mai multe nume, printre care și cel de abordare naturalistă. O altă caracteristică a acestor evaluări este că se acordă o mare importanță valorilor, ba chiar afirmă că nu este posibil să faci o evaluare oarbă la valori și respinge existența posibilității de a evalua în întregime un program (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 216).

Chen se poziționează în contradicție cu Guba și Lincoln atunci când afirmă că o evaluare bună este o evaluare care are o abordare holistă, una care are în vedere toate elementele politicii respective (Chen, 2005, p. 9). Chen nu face însă această afirmație cu intenția de a se diferenția de abordarea constructivistă, ci pentru a construi o abordare total diferită de cea bazată pe metode. Chen consideră că evaluarea bazată pe metode este limitată din mai multe puncte de vedere, printre care imposibilitatea de a opera cu mai multe tipuri de validitate în același timp. Abordările evaluării care nu folosesc teoria tind să devină evaluări ale relației dintre input și rezultate, iar politica evaluată rămâne ca o „cutie neagră” despre care nu știm nimic (Lipsey; Bickman; Chen și Rossi). Necunoscând procesul de transformare a input-urilor în rezultate, nu putem identifica mecanismele cauzale care împiedică sau favorizează obținerea rezultatelor dorite și, prin urmare, nu putem îmbunătăți programul respectiv. Mecanismele cauzale nu sunt singurele elemente care rămân nedesluite în cazul unor astfel de evaluări, ci sunt ignorate și cele care țin de contextul organizațional și politic, de relația dintre intervenția planificată și forma pe care a luat-o aceasta prin implementare, dintre obiectivele oficiale și cele operative. De asemenea, rămân neidentificate și efectele neintenționate. Primii pași către utilizarea teoriei în evaluare au fost făcuți de Cronbach care a luat în calcul contextul generat de procesele politice și organizaționale pentru a facilita procesul decizional pluralist (Chen, 1990, pp. 18-29).

Chen folosește o definiție mai largă a termenului „teorie” atunci când discută despre teoria programului: „un set de presupoziii, principii și propoziții interconectate care explică sau ghidează acțiunile sociale” (Chen, 1990, p. 40). Tot Chen mai definește teoria programului și ca „o specificare a ceea ce trebuie făcut pentru a atinge scopurile stabilite, a efectelor la care ne putem aștepta și a modului cum vor fi generate aceste efecte și situații dorite” (Chen, 1990, p. 43). Esența evaluării bazate pe teoria programului a lui Chen constă în aceea că programul este împărțit în componente, se identifică teoria care ne spune cum ar trebui să fie componenta respectivă pentru ca programul să fie eficient și apoi se compară componentele programului, așa cum a fost implementat, cu cele prescriptive. Teoriile respective pot fi unele deja existente, unele identificate de cei implicați în formularea programului sau pot fi formulate cu intervenția evaluatorului.

27. Bazele pentru a determina ce informații sunt necesare și cum vor fi folosite.

Concluzii preliminare

În concluzie, conceptul de evaluare a suferit mai multe transformări de-a lungul timpului în jurul a cel puțin zece dimensiuni: 1) adoptarea uneia sau alteia dintre teoriile cu privire la cunoaștere în general și mai ales cu privire la cunoașterea științifică; 2) poziția în ceea ce privește metodele și tehnicile de investigare socială care servesc cel mai bine scopurilor evaluării; 3) concepția cu privire la scopul evaluării; 4) rolul atribuit evaluatorului; 5) răspunsul dat la întrebarea „care este obiectul evaluării?” (obiectivele, diversele componente ale programului, relațiile de cauzalitate etc.); 6) concepția cu privire la obiectivitate; 7) concepția cu privire la utilizarea evaluării; 8) modul în care este explicată desfășurarea procesului de politici publice; 9) înțelegerea cu privire la procesul de luare a deciziilor; 10) criteriile în funcție de care este judecat programul.

Astfel, dacă luăm în calcul anumite dimensiuni, unii autori se regăsesc în aceeași categorie, dar pot fi în dezacord din alte puncte de vedere. Însă aceasta nu înseamnă că putem avea combinații de zece puncte de vedere luate câte zece, pentru că opțiunea pe care o abordare o face pe o anumită dimensiune influențează opțiunea în ceea ce privește majoritatea celorlalte dimensiuni. Dintre acestea, poate cea mai restrictivă este poziționarea epistemologică. Astfel, dacă pleci de la premisa că nu există un singur adevăr/o singură realitate obiectivă, nu poți să-ți bazezi cercetarea exclusiv pe metode cantitative, nu poți avea drept scop identificarea celei mai bune politici publice; nu consideri că evaluatorul reprezintă autoritatea epistemologică și nici vreo altă categorie de actori luată separat de restul; ai o înțelegere cel puțin nuanțată cu privire la obiectivitate (dacă nu ești chiar subiectivist); crezi în pluralism; ești relativist; eviți să formulezi verdicte și dai importanță valorilor. Instrumentele de cercetare sunt extrem de influențate de poziționarea epistemologică. Astfel, „teoriile existențialiste se bazează pe experiența personală, o filosofie exemplificată adesea prin studii de caz... constructiviștii nu vor recurge la instrumente de cercetare foarte riguroase și foarte complexe... sau nu le vor aplica cu strictețe... pozitivii cred în existența unei realități obiective, a unui adevăr absolut și, prin urmare, aplică instrumente sofisticate pentru identificarea acestora” (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 70).

Înțelegerea acestor dimensiuni pe care s-a construit conceptul de evaluare este importantă pentru înțelegerea modului în care se formează un model de evaluare. În funcție de răspunsul pe care diverșii autori l-au dat problemelor din interiorul celor zece dimensiuni²⁸, sau a unora dintre acestea, au luat naștere diverse practici de evaluare.

În cele ce urmează, voi prezenta și alte elemente care au provocat discuții în literatura cu privire la evaluare și care au implicații practice. Le prezint însă separat pentru că ele nu reprezintă neapărat chestiuni al căror răspuns să fie ireconciliabil cu un altul și astfel să ducă la generarea unui nou model de evaluare, ci sunt mai

28. Această listă nu epuizează aria problematicilor în domeniu, dar cele prezentate sunt printre cele mai dezbătute în literatura de specialitate.

degrabă mici probleme care au apărut în domeniu și cărora trebuia să li se ofere un răspuns pentru ca practica cu privire la evaluare să se rafineze. Astfel, modul în care s-a răspuns la respectivele probleme a avut implicații practice, dar nu neapărat în sensul generării de noi strategii de evaluare.

Probleme ale procesului de evaluare

Multidisciplinaritate

O primă problemă care intervine în buna desfășurare a unui proces de evaluare decurge din multidisciplinaritatea acestui demers. Acest fapt generează două categorii de dificultăți. Prima decurge din faptul că un proiect de evaluare complex trebuie să adune laolaltă specialiști care utilizează limbaje științifice diferite. De exemplu, un expert evaluator trebuie să lucreze cu un expert al Ministerului Sănătății dacă evaluează un program de sănătate publică, dar evaluatorul nu are pregătire în domeniul sănătății, iar expertul din minister nu are cunoștințe de evaluare. De aici au apărut numeroase discuții cu privire la cine trebuie să facă evaluarea: un specialist în evaluare sau un specialist în domeniul specific evaluandului? Practica și teoria au întărit însă ideea că evaluarea este o muncă de echipă, iar echipa nu este necesară numai pentru că domeniile cărora li se subscie evaluandul nu sunt întotdeauna cunoscute evaluatorilor, ci și pentru că evaluarea în sine presupune o cercetare destul de complexă care necesită conlucrarea mai multor specialiști în domeniu. Aici avem de-a face cu a doua categorie de dificultăți generate de multidisciplinaritatea procesului de evaluare. Astfel, chiar dacă rezolvăm problema necunoașterii domeniului din care face parte evaluandul (de exemplu, politici de sănătate, de transporturi, sociale etc.), rămâne problema complexității instrumentelor științifice aplicate în procesul de evaluare și a capacității unui singur specialist de a le acoperi pe toate. De exemplu, o evaluare nu se poate desfășura cu succes fără un buget adecvat, iar un evaluator poate fi perfect capabil să desfășoare o evaluare fără a avea neapărat abilitatea de a alcătui un buget. Cred însă că cel mai sugestiv lucru pe care aș putea să-l fac pentru a ilustra problema pe care tocmai am evidențiat-o este o listă foarte scurtă a principalilor autori în domeniu și a specializărilor lor de bază: Cronbach – psihologia educației; Scriven – matematică, filosofie, psihologie; Stake – matematică, psihologia educației; Weiss – sociologie, guvernare; Lincoln – istorie, învățământ superior; Patton și Rossi – sociologie etc. După cum se poate observa, domeniile dinspre care s-au adus diverse contribuții la evaluare sunt foarte diverse, fără a mai include și categoria acelor autori care nu s-au ocupat de evaluare în mod special, dar ale căror preocupări au avut implicații asupra evaluării, cum au fost Percy Bridgman, un fizician preocupat de metodele științifice de producere a cunoașterii, sau Thomas Kuhn, preocupat de istoria și filosofia științei. Concluzia care se desprinde de aici este că evaluarea nu poate fi un proces desfășurat de o singură persoană, întrucât

orice sursă de cunoaștere are potențialul de a fi legitimă și relevantă pentru acest demers. Chiar și atunci când designul este elaborat de o singură persoană, este nevoie de o echipă care să desfășoare activitățile prevăzute de designul respectiv.

Combinarea metodelor și tehnicilor

Am afirmat că orice sursă de cunoaștere are potențialul de a fi utilă în procesul de evaluare, nu că este neapărat așa pentru că evaluatorul trebuie să fie selectiv în utilizarea diverselor informații sau instrumente și să-și dea seama care dintre acestea sunt cu adevărat utile pentru situația respectivă, întrucât combinarea lor întâmplătoare poate genera erori. Astfel, una dintre cele mai mari surse de eroare o reprezintă combinarea mai multor metode pentru că nu există teorii despre cum pot fi acestea selectate și combinate. În lipsa unor astfel de teorii, evaluatorul trebuie să cunoască foarte bine filosofia din spatele metodelor și tehnicilor, astfel încât să nu încorporeze abordări conflictuale. Shotland și Mark (*apud* Chen, 1990, p. 26) afirmă că rezultatele unor astfel de evaluări sunt dificil de interpretat pentru că diferitele metode răspund la întrebări diferite și pot astfel genera rezultate contradictorii. Anumite situații favorizează utilizarea metodelor cantitative, iar altele a celor calitative. De exemplu, metodele calitative sunt foarte greu de utilizat atunci când cei interesați de un anumit program sunt împărțiți în multe grupuri cu caracteristici diferite și fiecare dintre aceste grupuri are raportări valorice și opinii diferite cu privire la rolul programului respectiv. De asemenea, utilizarea anumitor metode cantitative cu scopul de a măsura eficiența unui program este posibil să fie prematură în raport cu stadiul în care se află programul în momentul respectiv (Chen, 1990, pp. 26-28)²⁹.

Resurse și timp limitate

O a treia problemă cu implicații practice pentru procesul de evaluare provine din faptul că, deși este indicat să folosim mai multe metode și tehnici pentru a afla cât mai multe informații despre cât mai multe dintre aspectele evaluandului, resursele de timp și bani nu permit acest lucru. Câți bani sunt prea mulți? În primul rând, evaluarea nu trebuie să coste mai mult decât evaluandul. Dincolo de acest aspect, este greu să stabilim reguli. Cât timp este prea mult? Aceasta depinde de scopul în care este făcută evaluarea, dar în general ea trebuie corelată cu scopul respectiv. Astfel, dacă o evaluare este făcută cu scopul de a determina dacă resursele prevăzute de programul respectiv sunt suficiente astfel încât programul să poată fi îmbunătățit pe parcurs, rezultatele evaluării nu pot veni după ce s-a încheiat programul. Implicațiile pentru procesul de evaluare ale faptului că resursele de timp și bani sunt limitate

29. Modul în care caracteristicile evaluandului se corelează cu metodele și tehnicile folosite va fi abordat mai pe larg în capitolul al II-lea al acestui volum.

constau într-un compromis între rigoarea științifică și utilitate, ceea ce înseamnă că metodele și tehnicile sunt ajustate și nu se aplică așa cum sunt ele formulate în teorie (Hanberger, 2001, pp. 45-62).

Rolurile multiple ale evaluatorului

Glasman (*apud* Geva-May și Pal, 1999, p. 260) afirmă că „evaluatorilor li se pretinde să fie în același timp atât neutri și științifici, cât și, în măsura posibilului, folositori actorilor politici”. În plus, pe lângă relațiile complexe pe care evaluatorul le are cu mediul în care are loc evaluarea, el este pus în situația de a avea roluri diferite chiar în interiorul procesului de evaluare. De exemplu, i se poate solicita să facă parte din echipa care elaborează intervenția respectivă și să contribuie la dezvoltarea teoriei programului respectiv. În aceste cazuri, evaluatorul trebuie să evite să-și impună propriile valori sau idei de intervenție, chiar dacă este implicat în faza de formulare a programului. Rolul acestuia este de a le sugera celor responsabili cu formularea programului chestiunile care trebuie discutate în astfel de situații, opțiunile acestora, să sintetizeze rezultatele discuțiilor și să contribuie la stabilirea consensului în interiorul echipei cu privire la componentele programului (Chen, 2005, pp. 63-67). După cum afirma Patton (*apud* Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 232), în funcție de circumstanțe, de modul în care clienții vor să folosească evaluarea, evaluatorul joacă mai multe roluri: trainer, planificator, negociator, facilitator, coleg, expert extern, analist, purtător de cuvânt, mediator sau expert în statistică.

Multiplele roluri pe care le poate juca un evaluator ridică două tipuri de probleme. Atunci când două sau mai multe dintre aceste roluri au potențialul de a intra în conflict, așa cum arată Glasman, evaluatorul trebuie să fie nu numai un bun profesionist, ci și să posede mult tact, să știe cum să ridice și să rezolve probleme cu multă diplomatie. Chiar dacă rolurile nu sunt în conflict, multitudinea lor este în continuare problematică, întrucât fiecare dintre acestea necesită dezvoltarea unor abilități distincte de celelalte și care, în plus, nu sunt direct legate de pregătirea în domeniul evaluării. De exemplu, pentru a fi un bun trainer, evaluatorul are nevoie de abilități pedagogice, iar pentru mare parte din rolurile enumerate de Patton este nevoie de abilități de comunicare. Pentru ca lucrurile să fie și mai complicate, unele dintre aceste abilități nu pot fi învățate ca atare, ele trebuie deprinse prin experiență – de exemplu, cele necesare pentru negociere și mediere.

Toate aceste problematice care gravitează în jurul rolurilor pe care le poate avea un evaluator în procesul de evaluare sunt importante din punctul de vedere al practicii pentru că lipsa abilității de a „jongla” cu toate aceste roluri afectează calitatea evaluării, chiar dacă din punct de vedere teoretic designul evaluării este gândit după toate regulile. Cum multe dintre aceste abilități nu pot fi învățate ca atare, așa cum învățăm o poezie dintr-o carte, putem afirma că evaluarea este o artă³⁰.

30. Pentru mai multe detalii despre „artă” în analiza politicilor publice, vezi Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art & Craft of Policy Analysis*.

Riscul de a evalua altceva decât ceea ce este implementat

Una dintre situațiile în care poate interveni acest risc este aceea în care evaluatorul nu are abilitatea de a opera cu distincția dintre scopurile oficiale și cele operative, care de asemenea implică „artă”. Acest risc nu este permanent, întrucât, de obicei, scopurile operative le reflectă pe cele oficiale, dar evaluatorul trebuie să fie atent și să distingă cazurile în care programul își asumă explicit anumite scopuri, însă prin acțiunile implementate urmărește altele (Chen, 1990, pp. 174-176). Există mai multe cauze care duc la îndepărtarea scopurilor operaționale de cele oficiale (Chen, 1990, pp. 176-180). Una dintre acestea este reprezentată de faptul că scopurile oficiale constituie o strategie de generare a consensului. Din acest motiv, ele sunt vagi și nobile. Din contră, scopurile operative implică detalii despre alocarea resurselor și compromisuri valorice. Fiind specifice, detaliate, scopurile operative accentuează conflictele dintre diferitele interese. O a doua cauză care provoacă diferențierea scopurilor oficiale de cele operative o constituie factorul uman; mai precis, managerii programului sau cei care implementează programul. Factorul uman are o importanță deosebită în cazul politicilor complexe în care la vârful ierarhiei publice se decide îndeplinirea unui scop, dar se lasă decizia cu privire la modul în care va fi atins acel scop în seama ierarhiilor inferioare. Astfel, modul în care acestea înțeleg să operaționalizeze decizia luată la vârf poate schimba complet sensul deciziei inițiale. A treia cauză constă în factorii de mediu și datele de zi cu zi din desfășurarea programului. Astfel, conform lui Kress, Kochler și Springer (*apud* Chen, 1990, pp. 179-180), prinși în situațiile spontane care apar pe parcursul implementării programului și în încercarea de a le face față, este posibil să se piardă din vedere direcția în care ar trebui să meargă programul.

O altă situație în care poate interveni riscul de a evalua altceva decât ceea ce este implementat este aceea în care nu sunt dezvăluite intențiile programului. Acest lucru se poate întâmpla fie pentru că se dorește evitarea opoziției, fie pentru că se consideră că respectivele intenții sunt evidente. În aceste cazuri, evaluatorul trebuie să încerce să reconstruiască teoriile ascunse care au ghidat deciziile și acțiunile (Van Der Knaap, 2004, p. 26).

O altă situație care poate apărea este aceea în care sunt dezvăluite intențiile programului, deși nu cele reale. Cum politicile publice trebuie legitimate de o manieră democratică, adesea unii dintre actorii respectivi fac parte din clasa politică. În aceste cazuri, evaluatorul trebuie să țină cont de faptul că opiniile politicianilor nu sunt întotdeauna convingeri reale cu privire la un set optim de acțiuni, ci pot fi generate de anumite obligații. De exemplu, atunci când propune obiective, este posibil ca un politician să nu aibă în minte neapărat ceea ce este dezirabil, ci un set de instrumente de implementare pe care vrea să le aplice și să-și formuleze obiectivele astfel încât acestea să aibă nevoie de instrumentele respective pentru a fi atinse. Acest mod de abordare poate denatura programul și de aceea este util ca evaluatorul să elaboreze un memorandum sau o cartă albă care să fixeze obiectivele, astfel încât acestea să nu fie denaturate pe parcursul formulării politicii (Van Der Knaap, 2004, p. 18).

Manipularea

Acest fenomen se poate manifesta în ambele direcții : evaluatorul poate fi manipulat, dar și el poate manipula. De ambele părți, formele de manipulare sunt foarte variate și voi prezenta doar câteva dintre acestea.

De exemplu, evaluatorul trebuie să fie foarte atent atunci când face evaluări ale personalului unui program, pentru că riscă să intre într-o situație în care directorul de program sau un alt oficial al programului încearcă să „scoată castanele din foc cu mâna” evaluatorului (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 117-124). Cu alte cuvinte, evaluatorul trebuie să aibă grijă să nu fie el acela care indică cine este și cine nu este competent sau cine și-a făcut sau nu treaba. Ceea ce poate face evaluatorul este, de exemplu, să se asigure că : directorul programului are un sistem de evaluare a personalului bine pus la punct sau să îl ajute să-l construiască ; programul are suficient personal ; s-au trasat sarcini clare și există sprijin adecvat pentru îndeplinirea lor ; se lucrează în echipă ; personalul este evaluat permanent și primește un feedback în urma acestor evaluări permanente ; este supervizat corect și recompensat pentru munca sa.

Tot printre situațiile în care evaluatorul este manipulat avem și ceea ce Stufflebeam și Shinkfield (2007, pp. 152-154) numesc „evaluarea ca pretext” și care se referă la acel tip de evaluare în care clientul îi ascunde evaluatorului adevăratele motive pentru care a solicitat evaluarea. Această capcană pe care clientul o poate întinde evaluatorului este unul dintre motivele pentru care în practica evaluării s-au stabilit standarde precum : „evaluarea trebuie să prezinte în egală măsură rezultate pozitive și negative” sau „evaluatorul trebuie să țină cont de nevoile tuturor celor implicați”. Pentru a înțelege mai bine ce se poate întâmpla, mă voi folosi de un exemplu dat de cei doi autori : un director nou-numit a cerut unui evaluator să identifice doar punctele slabe ale programelor care se desfășurau în acel moment în institut, afirmând că dorește să le îmbunătățească. Evaluatorii au căzut în capcană și au elaborat un raport care ignora punctele tari ale programelor respective și le menționa doar pe cele slabe, conform dorinței noului director. Odată raportul prezentat, noul director l-a folosit pentru a argumenta că programele respective reprezentau un eșec și a luat decizia de a le opri și înlocui cu altele noi. Aceasta era de fapt intenția reală a noului director – înlocuirea programelor existente, și nu îmbunătățirea acestora, cum declarase. Dacă însă evaluatorii ar fi respectat standardul de a prezenta în egală măsură aspecte pozitive și aspecte negative, planurile noului director nu ar mai fi fost atât de ușor de împlinit, sau nu cu ajutorul evaluatorilor.

Există însă și situații în care evaluatorul și clientul sunt „complici” și ambii îi manipulează pe cei care se informează cu privire la rezultatele evaluării : clienții pentru că sunt interesați de modul în care este percepută politica respectivă, iar evaluatorul pentru că dorește să își creeze astfel o oportunitate pentru viitoare contracte. Interesele evaluatorului pot fi mai complexe de atât, mai ales dacă nu avem de-a face cu un evaluator privat, ci cu o agenție publică specializată. Cea mai puțin „vinovată” dintre aceste situații este aceea numită de Stufflebeam și Shinkfield

(2007, p. 154) „capacitare deghizată ca evaluare” și reprezintă acele situații în care se solicită expertiza unui evaluator extern care să dea gir unei evaluări interne. Astfel, echipa de evaluare este formată chiar din cei care sunt evaluați, iar evaluatorul extern îi coordonează. Această procedură dă impresia că are loc o evaluare externă, dar, de fapt, cei evaluați scriu rapoarte despre ei înșiși. Evaluările interne nu sunt lipsite de valoare pentru că acestea îi pot ajuta pe cei implicați să corecteze programul, dar trebuie să poarte eticheta de evaluare internă, astfel încât cei care îi consultă rapoartele să le poată interpreta corect. Problema cu evaluarea care capacitează nu constă în aceea că în realitate este o evaluare internă, ci în faptul că dă impresia că este externă. Diferența de nuanță este foarte importantă pentru că evaluarea internă este făcută astfel încât să satisfacă nevoile de informare ale celor care implementează programul și, prin urmare, poate pune mai puțin accent pe rezultate. Pe de altă parte, atunci când vizează măsurarea rezultatelor, evaluarea internă trebuie anunțată ca atare pentru ca cel care citește rapoartele să poată avea propria interpretare cu privire la obiectivitatea rezultatelor.

Există însă și situații, așa-zise de evaluare, în care rezultatele sau măsura în care acestea sunt pozitive sau negative sunt decise înainte de a începe evaluarea (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 146-150). Astfel, există două situații în care sunt prezentate doar aspectele pozitive. Prima este reprezentată de studiile inspirate din relațiile publice care prezintă doar punctele tari, uneori le exagerează, și trec cu vederea punctele slabe. Acestea mai poartă și numele de : marketing ideologic ; publicitate ; informări comerciale. A doua situație este reprezentată de studiile controlate politic care diferă de primele în principal prin categoria de clienți și prin natura evaluandului. După cum spuneam, există și cazuri în care nu numai că este stabilit tonul rezultatelor evaluării (pozitiv sau negativ), ci chiar este stabilit conținutul acestora, iar sarcina evaluatorului este aceea de a identifica argumente care să susțină concluziile respective.

Date fiind toate aceste probleme – și multe altele care nu și-au găsit spațiul în această secțiune, dar care vor fi sugerate în oarecare măsură în continuare –, literatura referitoare la etica evaluatorului și la capacitatea acestuia de a gestiona acest proces a generat formularea unor standarde care să reglementeze activitatea de evaluare. Respectarea acestor standarde are efecte directe asupra formei practice pe care o îmbracă evaluarea, motiv pentru care le voi prezenta în completarea acestei secțiuni.

Standardele practicii evaluării³¹

Aceste standarde au apărut în perioada 1980-1990, dar încă mai pot fi ajustate în funcție de problemele nou-identificate. Stufflebeam și Shinkfield prezintă standardele *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* care, deși vizează domeniul educațional, pot fi aplicate și în alte contexte, pe cele ale *American Evaluation*

31. Aceste standarde reprezintă și criteriile pentru desfășurarea unei metaevaluări. Cu alte cuvinte, o metaevaluare verifică dacă o evaluare a respectat aceste standarde.

Association și standardele de audit ale *General Accounting Office* al guvernului SUA. Cele trei seturi de standarde prezentate nu se exclud reciproc ; fiecare evaluare, în funcție de situația respectivă, le poate folosi în diverse combinații (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 85-110). Deoarece capitolul de față vizează explicarea fundamentelor teoriei și practicii evaluării, nu am să fac referire la standardele dintr-un domeniu specific cum este cel în care acționează *General Accounting Office* al guvernului SUA, ci am să le prezint pe cele ale *Joint Committee*, care au o arie largă de aplicabilitate, chiar dacă fac referire la educație, și pe cele ale *American Evaluation Association*. Cunoașterea acestor standarde este utilă mai ales în contextul dezbaterii despre elaborarea unui cod etic al evaluatorului în România³².

Standardele, în număr de 30, ale *Joint Committee* sunt grupate în funcție de patru atribute esențiale : utilitate, fezabilitate, integritate și acuratețe. Utilitatea face referire la faptul că evaluările ar trebui să satisfacă nevoile de informare ale clienților și ale tuturor celor care au dreptul să cunoască rezultatele și ar trebui să fie de folos proceselor de îmbunătățire a programului. Standardele grupate sub acest atribut stabilesc ca: evaluatorul să ia în considerare toate nevoile existente în raport cu respectivul evaluand; evaluatorii să aibă un comportament etic și profesional, aceasta influențând modul în care sunt receptate rezultatele evaluării; informația colectată să fie variată, ca să acopere toate interesele de cercetare; evaluatorul să-și susțină judecățile de valoare prin aducerea la cunoștința beneficiarilor evaluării a modalității prin care s-a ajuns la respectivele concluzii; rapoartele să fie pe înțelesul beneficiarilor, dar și foarte la obiect; rapoartele și datele să fie furnizate înainte de a se lua deciziile pentru care au fost solicitate; procesul de evaluare să se desfășoare de așa manieră încât clienții să poată beneficia pe cât posibil de acesta (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 90). Astfel, deși sunt grupate sub criteriul utilității, putem observa că modul în care sunt formulate aceste standarde reflectă în mare măsură principiile unei societăți democratice bazate pe pluralism, informare și legitimitatea deciziilor.

Criteriul fezabilității impune ca evaluarea să presupună proceduri operabile în mediul respectiv ; să nu întrerupă și impiedice programul ; să controleze forțele politice care vor să o influențeze ; să nu coste foarte mult și să fie realistă, prudentă, diplomată și viabilă din punct de vedere politic (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 88). Cu alte cuvinte, evaluarea nu trebuie să interfereze cu desfășurarea programului ; acesta nu trebuie să fie distorsionat pentru că este evaluat.

Integritatea impune ca evaluarea să se desfășoare pe baza unor acorduri clare, scrise, care să definească obligațiile fiecăreia dintre părți (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 88-91). De exemplu, un client nu se poate aștepta ca o evaluare să reflecte corect realitatea dacă refuză să pună la dispoziție informațiile necesare evaluării. De asemenea, evaluarea trebuie să țină cont de drepturile și demnitatea tuturor părților implicate, iar rezultatele trebuie să fie oneste și nedistorsionate. De exemplu,

32. Vezi Ș.A. Cerkez, în acest volum.

evaluatorului nu îi este permis să supună la interogatoriu personalul programului pentru a afla diverse informații sau să țină discursuri moralizatoare cuiva din echipa de implementare pentru că a greșit ceva. Rapoartele trebuie să conțină în egală măsură puncte tari și puncte slabe (am arătat mai devreme ce se poate întâmpla dacă nu este respectat acest standard) și trebuie să existe în prealabil acorduri cu privire la măsura în care ele vor fi făcute publice. De exemplu, dacă o companie privată dorește să țină secrete rezultatele evaluării făcute asupra propriei companii, are tot dreptul să o facă atât timp cât îl anunță și pe evaluator cu privire la acest lucru (pentru că evaluatorul poate fi tentat să le facă publice în scopuri științifice, de exemplu). În cazul unor programe și politici publice, dezvăluirea sau nu a rezultatelor evaluării este o chestiune extrem de sensibilă pentru că, mai ales în cazul în care rezultatele nu sunt bune, managerii publici sunt tentați să nu facă publice aceste evaluări, dar răspunsul nu este la fel de simplu ca în cazul sectorului privat. Programele și politicile publice sunt făcute cu bani publici, iar evaluarea acestora se face tot cu bani publici și, prin urmare, păstrarea în secret a rezultatelor pune probleme de etică atât pentru cei care impun acest lucru, cât și pentru evaluator. De asemenea, evaluatorul trebuie să gestioneze onest și eficient resursele alocate evaluării.

Acuratețea se referă la o serie de proceduri care operaționalizează de fapt profesionalismul cu care este desfășurată evaluarea, precum : documentarea temeinică cu privire la program ; documentarea temeinică cu privire la context astfel încât să poată fi identificate eventuale influențe ale acestuia asupra programului ; scopurile și procedurile evaluării ar trebui monitorizate și descrise suficient de detaliat astfel încât să poată fi identificate în practică și estimate ; sursele de informare ar trebui să fie făcute cunoscute astfel încât să poată fi estimată validitatea informației ; procedurile de colectare a informației ar trebui selectate, dezvoltate și implementate astfel încât informația respectivă să constituie o bază solidă pentru validitatea interpretării ; informația colectată trebuie revizuită permanent astfel încât să poată fi depistate eventualele erori ; concluziile trebuie să fie justificate pentru ca cei care beneficiază de pe urma lor să le poată judeca ; rapoartele trebuie să fie imparțiale ; procesul de evaluare și rezultatele acestuia trebuie la rândul lor evaluate, proces care poartă numele de metaevaluare (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 89-93).

American Evaluation Association a elaborat cinci seturi de standarde (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 96-97). Conform primului standard, evaluatorii desfășoară cercetări sistematice, bazate pe date și, prin urmare, ar trebui : să folosească cele mai înalte standarde tehnice adecvate metodelor folosite ; să discute cu clientul punctele tari, dar și pe cele slabe cu privire la diverse abordări ale evaluării ; să comunice și celorlalți abordarea, metodele și limitele evaluării în cauză, astfel încât aceștia să îi poată înțelege, interpreta și critica munca.

„Evaluatorii furnizează expertiză” și, prin urmare, ar trebui : să se asigure că echipa de evaluare deține competențele necesare unei astfel de cercetări și să fie sensibili la caracteristicile culturale ale grupurilor cu care interacționează.

„Evaluatorii au un comportament onest” și încearcă să imprime această caracteristică întregului proces de evaluare, motiv pentru care ar trebui : să negocieze onest cu clienții costurile, sarcinile, limitele metodologiei, amplexarea rezultatelor și folosirea datelor ; să facă cunoscute eventualele relații care ar putea genera conflicte de interese înainte de semnarea contractului ; să înregistreze, să raporteze și să argumenteze toate schimbările intervenite în privința modului în care se desfășoară evaluarea, incluzând posibilele efecte ale acestor modificări ; să facă în așa fel încât propriile interese și valori cu privire la evaluare, dar și cele ale clienților să fie explicite ; să declare de unde provine suportul financiar pentru evaluare și cine a solicitat evaluarea.

„Evaluatorii respectă securitatea și demnitatea” celor care furnizează informații, participă la program, solicită evaluarea sau pur și simplu sunt afectați de desfășurarea programului respectiv și, prin urmare, ar trebui : să înțeleagă în detaliu contextul ; să respecte practicile cu privire la confidențialitate și consimțământ informat ; să încerce să maximizeze beneficiile și să evite să facă rău participanților pentru a asigura buna desfășurare a evaluării ; atunci când este cazul, să stimuleze echitatea socială astfel încât cei care contribuie la procesul de evaluare să beneficieze de pe urma acestuia ; să înțeleagă, să respecte și să țină cont de diferențele de cultură, religie, vârstă, etnie, orientare sexuală și capacități fizice ale celor cu care intră în contact.

„Evaluatorii iau în calcul diversitatea intereselor și valorilor publice” și ar trebui : să țină cont nu numai de rezultatele și acțiunile imediate ale evaluării, dar și de implicațiile și posibilele efecte secundare ale acesteia ; să disemineze informația obținută prin evaluare și să o prezinte pe înțelesul celor care nu sunt specialiști în domeniu, onorând în același timp promisiunile de confidențialitate ; să mențină un echilibru între satisfacerea nevoilor celor care solicită evaluarea și satisfacerea nevoilor celor care sunt afectați de program ; să țină cont de binele și interesul public, dincolo de interesele particulare ale celor care au solicitat evaluarea, astfel încât să nu fie afectată bunăstarea societății ca întreg.

După cum putem observa în urma celor prezentate atât în această secțiune, cât și în cea anterioară, evaluarea reprezintă un demers foarte complex, care ridică mai multe categorii de probleme, iar în interiorul acestor categorii de probleme sunt încă și mai multe nuanțe ale acestor probleme care caută un răspuns fie de natură teoretică, fie practică, fie ambele. Mă voi opri însă aici cu prezentarea și explicarea problemelor specifice unui demers de evaluare, cu precizarea că răspunsurile la acestea constituie, de fapt, componente ale modelelor de evaluare care vor fi prezentate în următoarea secțiune.

Modele de evaluare

Modelele reprezintă „concepția idealizată a unui teoretician al evaluării cu privire la modul în care se evaluează un program” (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 63).

Există foarte multe modele ale procesului de evaluare, dar, fiind complexe, nu pot fi prezentate într-o secțiune. Având însă în vedere scopul asumat al acestui capitol de

a reprezenta un ghid pentru cei care urmăresc o viziune succintă, dar de ansamblu asupra domeniului, precum și pentru cei care caută un punct de plecare în aprofundarea acestuia, consider utilă prezentarea unor modele de evaluare. În plus, prezentarea unor modele de evaluare are rolul de a ilustra consecințele practice ale pozițiilor teoretice menționate în prima secțiune și ale problemelor prezentate în cea de-a doua. Prezentarea va fi destul de pragmatică întrucât va urmări să răspundă la întrebarea *ce fac evaluatorii atunci când evaluează* și va lăsa la o parte discuțiile mai abstracte cu privire la filosofia din spatele modelului etc. Am ales să prezint evaluarea bazată pe teorie a lui Chen și modelul CIPP al lui Stufflebeam, întrucât sunt două modele contemporane, foarte cunoscute și care, lucru specific abordărilor contemporane, înglobează tot ceea ce creatorii lor au considerat mai bun din întreaga „istorie” a evaluării³³.

Evaluarea bazată pe teoria programului (Chen)

„Designul și implementarea unei intervenții sunt bazate de obicei pe un set de presupoziii explicite sau implicite ale celor implicați cu privire atât la acțiunea adecvată pentru rezolvarea unei probleme sociale, cât și la motivele pentru care problema în cauză va fi influențată de respectiva acțiune. Analiza presupozitiilor explicite și implicite care stau la baza unui program se numește «teoria programului».” Teoria programului conține atât presupoziii descriptive – acele procese cauzale care stau la baza acțiunilor unui program –, cât și prescriptive – acele componente și activități pe care cei în cauză le consideră necesare pentru asigurarea succesului programului (Chen, 2005, pp. 16-19; Chen, 1990, pp. 37-51). Aceste două seturi de presupoziii fac referire la componente ale programului; prin urmare, există atâtea teorii despre un program câte componente are acesta (Chen, 1990, pp. 52-54). Construirea teoriei programului este o activitate fundamentată pe valori, definite ca „idei sau interpretări cu privire la ceea ce ar trebui să fie”. În funcție de valorile care stau la baza unui program, vor fi generate diferite teorii ale programului; unul și același program poate avea o teorie dacă aceasta pornește de la valorile evaluatorului și alta dacă se au în vedere valorile celor implicați în program. Apare astfel întrebarea ce seturi de valori ar trebui să fie luate în considerare atunci când se formulează teoria programului: ale evaluatorului, ale celor care au un interes în politica respectivă sau ambele? (Chen, 1990, pp. 57-58).

Setul de presupoziii descriptive constituie raționamentul/logica programului sau modelul de schimbare, care are următoarele componente: scopuri și rezultate; factori determinanți (foarte rar, aceștia sunt deja identificați de cunoașterea și teoriile preexistente; cel mai adesea, trebuie însă identificați de cei care elaborează politica);

33. A nu se înțelege că cele două modele sunt similare – Stufflebeam este unul dintre criticii lui Chen.

intervenție/tratament (aceasta are rolul de a induce modificări asupra factorilor determinanți astfel încât aceștia să producă alte rezultate) (Chen, 2005, pp. 20-22).

Indiferent dacă unui evaluator i se cere ajutorul în formularea programului sau doar evaluează, el este pus în situația de a identifica sau reconstrui teoriile care stau la baza acestuia. Prin urmare, are nevoie de strategii pentru formularea raționamentului/logicii programului :

1. „Colectarea de date” despre nevoile comunității, caracteristicile grupului-țintă și opiniile implementatorilor și ale clienților cu privire la intervenția respectivă. Metodele de cercetare aplicate în aceste cazuri sunt chestionarele, focus-grupurile și interviurile (Chen, 2005, pp. 76-77).
2. „Facilitarea conceptualizării” are loc prin workshop-uri sau interviuri intensive ; stabilirea metodelor de teoretizare (alegerea tipului de raționament) ; stabilirea factorilor determinanți în funcție de tipul de teorie a programului³⁴ și prin alegerea intervențiilor care influențează factorii determinanți în funcție de misiunea și filosofia organizației respective, de resursele acesteia, de justificarea teoretică și de dovezile empirice existente cu privire la validitatea intervenției vizate (Chen, 2005, pp. 79-88).
3. „Testarea relevanței factorilor determinanți și a intervenției propriu-zise.” Nu numai tipul de teorie a programului este relevant în selectarea factorilor determinanți, ci și anumite elemente care țin de context și de caracteristicile grupului-țintă. De exemplu, în teorie, informarea cu privire la metodele contraceptive pare un factor determinant plauzibil pentru influențarea numărului de sarcini înregistrate la adolescente, dar în lumea reală poți să descoperi că, de fapt, adolescentele cunosc aceste metode și că factorii determinanți sunt alții – cum ar fi refuzul de a apela la aceste metode sau dificultatea de a și le procura. La fel ca în cazul selectării factorilor determinanți, selectarea intervenției propriu-zise trebuie să fie sensibilă la caracteristicile grupului-țintă, pentru că un tip de intervenție care a funcționat într-o cultură poate fi considerat ofensator în alta (Chen, 2005, pp. 89-90).

34. Dacă teoria programului este o teorie științifică deja existentă sau este extrasă din cunoașterea acumulată în domeniul respectiv, atunci factorii determinanți sunt deja cunoscuți și preluați ca parte a programului. Însă cel mai adesea nu există o astfel de teorie științifică sau cunoaștere, iar evaluatorii trebuie să îi ajute pe cei care formulează programul să identifice factorii determinanți. În aceste cazuri, evaluatorul trebuie să se asigure mai întâi că cei implicați înțeleg conceptul de „factor determinant” și să le furnizeze exemple de astfel de factori astfel încât să le faciliteze înțelegerea. Dacă exemplele nu sunt suficiente, atunci trebuie să apeleze la termeni sinonimi precum „cauzele problemei”, „bariere” sau „facilitatori”. Al doilea pas este de a-i ruga să dea exemple de factori pe care ei îi consideră importanți pentru programul respectiv, după care rolul evaluatorului este de a analiza acești factori prin prisma resurselor programului. Următorul pas este ca cei implicați să selecteze lista finală a acestora (Chen, 2005, pp. 85-86).

Setul de presupoziii prescriptive constituie planul programului sau modelul de acțiune, care are următoarele componente : stabilirea protocoalelor de intervenție și furnizare a serviciului (protocolul de intervenție stabilește natura, conținutul și activitățile unei intervenții, iar cel de furnizare a serviciului vizează cine beneficiază de intervenția respectivă, care sunt responsabilitățile personalului de implementare ; în ce mediu va fi furnizat serviciul respectiv și canalele de comunicare dintre implementatori și grupul-țintă) ; stabilirea organizațiilor responsabile cu implementarea (trebuie aleasă cea mai bună organizație, dar în sectorul public este de obicei una singură ; dacă aceasta nu are capacitatea să implementeze programul respectiv, atunci această capacitate trebuie construită prin traininguri, transfer de tehnologie și angajarea de experți și consultanți) ; recrutarea și pregătirea persoanelor responsabile cu implementarea programului ; stabilirea organizațiilor asociate sau a partenerilor din comunitate ; obținerea consensului la nivelul mediului în care se desfășoară programul cu privire la acesta ; identificarea, recrutarea și servirea grupului-țintă (Chen, 2005, pp. 23-27).

La fel ca în cazul modelului de schimbare, și în cazul modelului de acțiune, evaluatorul are nevoie de strategii de formulare a acestuia :

1. „Cercetarea formativă.” Se urmărește colectarea datelor necesare pentru a răspunde la următoarele întrebări : „Ce factori îi descurajează pe membrii grupului-țintă să participe la program ? Ce componente ar trebui să conțină protocolul de intervenție ? Ce mod de livrare a intervenției ar fi acceptabil pentru grupul-țintă ?”³⁵ Organizația propusă pentru implementare are capacitatea necesară ? Ce traininguri vor fi necesare pentru cei responsabili cu implementarea ?” (Chen, 2005, p. 97).
2. „Facilitarea conceptualizării.” Primul pas pe care trebuie să îl facă evaluatorul este să estimeze importanța pe care componentele modelului de acțiune (grupul-țintă, protocoalele de intervenție și implementare, indivizii și organizațiile responsabile cu implementarea, organizațiile cu atribuții în domeniu, partenerii din interiorul comunității și contextul) o au pentru program (Chen, 2005, pp. 98-99).
3. „Testarea pilot.” Rezultatele testelor-pilot nu trebuie considerate dovezi ale faptului că programul va fi eficient, ci trebuie folosite doar în scopul îmbunătățirii programului. Testarea pilot are rolul de a proba rapid toate componentele programului astfel încât să poată fi identificate și corectate eventualele disfuncționalități. Astfel, testarea pilot ne poate ajuta să identificăm dacă intervenția este suficient

35. Stabilirea modului de livrare a intervenției este foarte important pentru succesul programului. Să luăm ca exemplu un program care își propune să ofere asistență mamei singure care lucrează, în vederea rezolvării problemelor specifice copiilor din astfel de familii. În acest caz, un mod de livrare defectuos ar fi punerea la dispoziția acestora a unui consilier psihologic care lucrează de luni până vineri între orele 9 : 00 și 16 : 00. Evident, numărul mamelor care lucrează și care ar putea să apeleze la respectivul consilier în orarul stabilit este foarte mic.

de intensă astfel încât să producă o schimbare sau dacă implementatorii întâmpină dificultăți în desfășurarea activităților (Chen, 2005, pp. 119-124).

4. „Consilierea.” În acest caz, evaluatorii nu fac o cercetare, ci formulează comentarii pe marginea programului care se fundamentează pe experiența lor în domeniu. Atunci când au în vedere logica programului, evaluatorii urmăresc dacă programul specifică grupul-țintă și explică intervenția, factorii determinanți, rezultatele și scopurile; dacă aceste elemente sunt justificabile; dacă relația pe care programul o presupune a exista între aceste elemente este plauzibilă și dacă au fost aplicate proceduri care să asigure înțelegerea corectă și consensul cu privire la logica programului de către toți cei afectați de acesta. Atunci când au în vedere planul programului, evaluatorii urmăresc dacă organizația responsabilă cu implementarea are capacitatea necesară, este suficient de sensibilă la cultura și nevoile grupului-țintă, a alocat suficiente resurse; dacă există protocoale de intervenție și implementare; dacă s-au stabilit calificările pe care trebuie să le aibă indivizii responsabili cu implementarea și ce s-a făcut pentru ca aceștia să fie pregătiți; dacă au fost identificate organizații partenere și au fost elaborate strategii pentru a lucra cu acestea; dacă contextul este favorabil programului; dacă au fost stabilite criteriile de selectare a grupului-țintă și strategiile de a-l atinge (Chen, 2005, pp. 125-127).

Dintre toate aceste componente, consider că cel mai util în cazul de față este să detaliez evaluarea bazată pe teoria rezultatelor. Aceasta prezintă avantajul de a identifica efectele pozitive și negative neintenționate ale programului. Există trei tipuri de evaluare a rezultatelor bazată pe teorie: evaluarea care pornește de la mecanismul de intervenție și care se centrează pe mediere; evaluarea care pornește de la mecanismul de moderare și evaluarea integratoare care pune accent pe legătura dintre intervenție și rezultate via implementare și procese cauzale³⁶. Mecanisme de mediere și de moderare sunt două mecanisme cauzale care stau la baza unui program. Mecanismul de mediere este o componentă a programului care intervine în relația dintre alte două componente ale acestuia, iar cel de moderare este o relație dintre componentele programului care este condiționată de un al treilea factor; dacă lipsește acest factor, atunci relația dintre componente se dizolvă (Chen, 2005, pp. 195, 240-241, 262-263).

1. Evaluarea centrată pe mecanismul de mediere cercetează dacă presuposițiile cauzale care stau la baza programului funcționează așa cum au fost gândite de cei care au elaborat programul. Principalul scop al acestui tip de evaluare este de a cerceta modelul de schimbare din teoria programului. Diferența majoră dintre acest tip de evaluare și evaluarea programului în condiții ideale sau evaluarea rezultatelor din lumea reală ale programului constă în faptul că acesta include și

36. Voi prezenta doar două dintre acestea întrucât al treilea reprezintă o combinație a primelor două.

factorii care influențează relația dintre intervenție și rezultate. Prin urmare, acest tip de evaluare este util în cazurile în care intervenția a eșuat în a influența factorul determinant și în cazurile în care, deși intervenția a afectat determinantul, acesta nu a produs rezultatele dorite (Chen, 2005, pp. 241-242, 249). Există două modele ale evaluării centrate pe mecanismul de mediere: modelul linear și modelul dinamic. Modelele lineare presupun că relațiile cauzale dintre intervenție, factori determinanți și rezultate sunt unidirecționale. Cu alte cuvinte, intervenția afectează factorul determinant, iar acesta influențează rezultatul. Există modele lineare cu un factor determinant sau cu factori multipli care se influențează între ei fie într-o ordine anume, fie aleatoriu. Atunci când sunt determinanți multipli, trebuie cercetat care dintre aceștia sunt mai eficienți, cu scopul de a utiliza resursele cât mai eficient. Modelele dinamice presupun că există relații cauzale multidirecționale între intervenție, factori determinanți și rezultat (Chen, 2005, pp. 243-246, 249).

2. Evaluarea centrată pe mecanismul de moderare. Factorii de moderare pot fi: caracteristicile sociodemografice ale grupului-țintă, abilitățile celor responsabili cu implementarea, relația dintre grupul-țintă și implementatori, fidelitatea cu care procesul de implementare urmează designul inițial al programului, modul în care este elaborat protocolul de intervenție. O astfel de evaluare este utilă atunci când scopul evaluării este de a identifica dacă intervenția trebuie adaptată la nevoile fiecărui grup sau atunci când se compară eficiența diferitelor opțiuni structurale ale programului (Chen, 2005, pp. 250, 255).

Modelul CIPP³⁷ (Stufflebeam)

Acest model este centrat pe evaluarea valorii programului, iar criteriile fundamentale pentru aceasta pornesc de la nevoile părților implicate în program. Scopurile principale ale acestor evaluări sunt: stimularea îmbunătățirii programului și a asumării responsabilității. Orientarea epistemologică a modelului CIPP este obiectivistă și presupune ca toate evaluările să fie supuse unor metaevaluări formative și sumative conduse de alți evaluatori. Modelul CIPP este gândit astfel încât să promoveze dezvoltarea și reprezintă o abordare a evaluării din perspectiva sistemelor sociale, motiv pentru care este adaptat examinării programelor sociale și a altor programe care acționează în domenii inovatoare, complexe și aflate în permanentă schimbare (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 331-332, 347, 351).

Tipurile de informații furnizate de astfel de studii sunt: nevoi, probleme, oportunități și obiective; abordări alternative; evaluarea planurilor procedurale, a bugetelor și a programării; evaluarea calificărilor și performanțelor personalului; evaluarea facilităților oferite de program; monitorizarea și evaluarea activităților; evaluarea efectelor

37. Context, Input (intrări), Proces, Produs.

intenționate și neintenționate, a celor pe termen lung și a celor pe termen scurt ; analiza costurilor ; analiza relațiilor dintre resursele, procesele și rezultatele programului ; compararea rezultatelor și costurilor programului cu cele ale unor programe similare (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 242).

Atunci când sunt formative, aceste evaluări răspund unor întrebări de tipul : este adecvat grupul-țintă ? ; ce nevoi ale grupului-țintă ar trebui abordate ? ; care sunt alternativele de satisfacere a acestor nevoi și care sunt, comparativ, meritele și costurile acestora ? ; sunt respectivele programe morale și realizabile ? ; sunt disponibile resursele necesare ? ; personalul este calificat ? ; au fost responsabilitățile clar delimitate ? ; personalul își îndeplinește sarcinile ? ; funcționează programul ? ; ar trebui modificat programul ? ; care sunt cele mai importante puncte forte ale programului ? ; își atinge programul grupul-țintă ? ; funcționează programul cel puțin la fel de bine ca cele similare ? Atunci când sunt sumative, aceste evaluări răspund unor întrebări de tipul : a satisfăcut programul nevoile grupului-țintă ? ; a avut costuri mai scăzute sau mai ridicate decât cele similare ? ; care au fost elementele care au contribuit la eșecul sau succesul programului ? ; a fost prea scump ? ; este nevoie să continue ? ; este sustenabil ? ; este aplicabil în alte contexte ? ; a meritat efortul ? (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 199-200).

În cadrul modelului CIPP, Stufflebeam definește evaluarea ca fiind „o investigare sistematică a valorii³⁸ unui obiect. Din punct de vedere operațional, evaluarea este procesul de delimitare, obținere, raportare și aplicare a informației descriptive și a celei care conține judecăți cu privire la meritul, valoarea, importanța și integritatea unui obiect cu scopul de a ghida decizia, de a stabili responsabilități, de a disemina practicile eficiente și de a crește înțelegerea fenomenului în cauză” (*apud* Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 326).

Evaluarea contextului constă în analizarea nevoilor, problemelor, resurselor și oportunităților care îi ajută pe decidenți să definească scopurile și prioritățile și pe utilizatorii relevanți ai evaluării să judece scopurile, prioritățile și rezultatele. Principalele obiective ale unei evaluări a contextului sunt : delimitarea și descrierea acestuia ; identificarea beneficiarilor vizați de program și stabilirea nevoilor acestora ; identificarea problemelor sau barierelor care stau în calea satisfacerii nevoilor respective ; identificarea resurselor relevante și accesibile și a oportunităților de finanțare care ar putea fi folosite pentru satisfacerea nevoilor respective ; furnizarea unui fundament pentru stabilirea unor scopuri orientate către îmbunătățire și stabilirea clarității și adecvării acestora ; furnizarea unei baze pentru judecarea rezultatelor. Metodele specifice evaluării contextului sunt : analiza de sistem, chestionarul, consultarea documentelor, analiza datelor secundare, audieri, interviuri, teste de diagnoză și metoda Delphi. Acest tip de evaluare documentează deciziile cu privire la situația care va fi vizată ; scopurile asociate satisfacerii nevoilor sau utilizării oportunităților ;

38. Definită ca „oricare item dintr-un set de idealuri care aparține unei societăți, grup sau individ” (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, p. 333).

stabilirea priorităților în alocarea timpului și a resurselor ; planificarea schimbărilor necesare și furnizarea unei baze pentru judecarea rezultatelor (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 334-336).

Evaluarea intrărilor constă în analizarea unor abordări și planuri de acțiune alternative, a unor planuri de construire a schemei de personal și a bugetelor cu scopul de a le determina fezabilitatea și eficiența potențială. Decidenții folosesc evaluarea intrărilor pentru a alege între planuri concurente, pentru a scrie propuneri de finanțare, a aloca resurse, a repartiza personal și a planifica munca. Evaluarea intrărilor este utilă pentru prescrierea unui program prin care să se facă schimbările necesare și îi informează pe cei interesați cu privire la alternativa selectată și motivul alegerii acesteia. Această evaluare poate avea mai multe etape, dar acestea nu se desfășoară într-o anumită ordine. De exemplu, este posibil ca, inițial, un evaluator să treacă în revistă practica cu privire la satisfacerea nevoilor și atingerea obiectivelor stabilite. Aceasta poate include mai multe componente : parcurgerea literaturii de specialitate ; documentarea amănunțită cu privire la programele de succes în domeniu ; consultarea unor experți și reprezentanți ai guvernului ; solicitarea unor propuneri din partea personalului implicat. În continuare, evaluatorul poate să-și sfătuiască clientul dacă să dezvolte o nouă soluție sau să folosească una care deja a fost aplicată. Dacă este aleasă varianta căutării unei noi soluții, evaluatorul împreună cu clientul trebuie să stabilească criteriile pe care trebuie să le îndeplinească noul program și să selecteze diversele propuneri de acțiune în conformitate cu respectivele criterii. Dacă nicio propunere nu este pe deplin acceptată, evaluatorul îi poate ajuta pe clienți să ia ceea ce este mai bun din fiecare propunere și să construiască o alta pe baza punctelor tari ale celorlalte propuneri. Obiectivul acestui tip de evaluare este identificarea și analizarea capacităților sistemului, a strategiilor alternative și a designurilor pentru implementarea strategiilor, bugetelor și orarelor de acțiune. Unele dintre cele mai folosite metode sunt : consultarea literaturii de specialitate ; documentarea, chiar la fața locului, cu privire la programe de succes în domeniu etc. Rezultatele acestui tip de evaluare facilitează decizia cu privire la selectarea surselor de sprijin, a strategiilor și a acțiunilor propriu-zise. Cu alte cuvinte, evaluarea intrărilor structurează activitățile care induc schimbarea, bugetul și orarul activităților și constituie o bază de judecare a procesului de implementare (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 326, 335, 338-339).

Evaluarea proceselor constă în analizarea modului de implementare a planurilor pentru a ajuta personalul să-și desfășoare activitățile și, mai târziu, pe toți cei care folosesc rezultatele evaluării să judece modul în care a fost implementat programul și să interpreteze rezultatele programului. Scopul evaluării procesului este de a detecta disfuncționalitățile în modul în care a fost formulat și implementat programul, de a furniza informații pentru deciziile care urmează a fi luate și de a înregistra și analiza evenimentele și activitățile. Printre cele mai răspândite metode ale evaluării procesului se numără : monitorizarea barierelor care stau în calea desfășurării activităților și păstrarea atenției pentru cazurile în care intervin anumite piedici

neprevăzute, obținerea de informații care să sprijine deciziile, descrierea procesului și interacțiunea și observarea continuă a personalului proiectului și a celor implicați. Astfel, acest tip de evaluare susține deciziile cu privire la implementarea și rafinarea programului, controlarea procesului și furnizarea unei imagini a procesului efectiv care să poată fi folosită în interpretarea rezultatelor (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 326, 335).

Evaluarea produselor constă în identificarea și analizarea produselor intenționate sau nu, pe termen lung sau scurt, pentru a ajuta personalul responsabil cu implementarea să rămână centrat asupra obținerii produsului dorit și, în cele din urmă, să-i ajute pe cei interesați de rezultatele evaluării să judece succesul programului. Componenta de evaluare a produsului poate fi împărțită în evaluarea impactului, a eficienței, a sustenabilității și a transportabilității³⁹. Aceste subcomponente ale evaluării produsului încearcă să identifice dacă grupul-țintă a fost atins, dacă le-au fost satisfăcute acele nevoi pentru care a fost dezvoltat programul, dacă beneficiile și mecanismele de a obține aceste beneficii au fost susținute și dacă procesele care au produs respectivele câștiguri pot fi folosite sau adaptate unui alt caz. În varianta formativă, modelul încearcă să afle ce trebuie făcut, cum trebuie făcut și dacă operațiunile sunt duse la îndeplinire cu succes. În varianta sumativă, modelul CIPP încearcă să identifice dacă au fost satisfăcute principalele nevoi, dacă formularea și bugetul programului au fost adecvate, dacă programul a fost pus în practică așa cum a fost gândit și modificat acolo unde era nevoie și dacă programul a fost sau nu un succes și de ce. Scopul evaluării de produs este de a colecta judecăți și descrieri cu privire la produse; de a le raporta la obiective și la informația cu privire la context, intrări și proces; și de a interpreta meritul, valoarea, semnificația și integritatea produselor. Metodele cele mai folosite de acest tip de evaluare sunt: operaționalizarea și măsurarea criteriilor care se aplică rezultatelor; colectarea de judecăți cu privire la rezultate de la cei implicați în program; analize cantitative și calitative; compararea rezultatelor cu nevoile estimate. Rezultatele acestui tip de evaluare asistă deciziile cu privire la continuarea, încheierea, modificarea sau stabilirea unei alte ținte pentru activitățile respective sau fac o prezentare clară a efectelor prin comparație cu nevoile și obiectivele stabilite (Stufflebeam și Shinkfield, 2007, pp. 326-327, 335).

Interesant de observat este faptul că, deși pleacă de pe poziții teoretice ireconciliabile, pașii teoretici ai modelului de evaluare au multe puncte în comun la autori diferiți. Diferă însă – fapt care nu va fi detaliat aici, ci doar menționat pe alocuri – soluția metodologică concretă la care s-a recurs pentru parcurgerea respectivilor pași logici. De exemplu, toate modelele de evaluare au o etapă de colectare a datelor, dar unele apelează la metode cantitative, iar altele la metode calitative pentru aceasta. Pentru a demonstra această observație, dar și pentru utilitatea diseminării acestui gen de cunoaștere pentru practica evaluării din România, voi prezenta în continuare pașii teoretici ai evaluării în cadrul modelului CIPP (Stufflebeam și Shinkfield, 2007,

39. Măsura în care programul respectiv poate fi reprodus și în alte situații.

pp. 15-20, 493-495), comparativ cu cei ai modelului constructivist al lui Guba și Lincoln (1989, pp. 72-74), două modele care se bazează pe opțiuni ontologice și epistemologice ireconciliabile.

Guba și Lincoln nu sunt preocupați atât de forma pe care o ia în practică abordarea lor cu privire la evaluare, cât de fundamentele teoretice ale acesteia. Prin urmare, în *Fourth Generation Evaluation*, prezintă nouă pași în desfășurarea unei evaluări, despre care afirmă că nu trebuie urmați neapărat în ordinea prezentată de ei. Însă cei doi autori nu detaliază procesele exacte care au loc în cadrul fiecăruia dintre cei nouă pași, dar enunțarea acestora este destul de sugestivă. Acolo unde nu am o suprapunere clară între enunțurile lui Guba și Lincoln și cele ale lui Stufflebeam și Shinkfield, mă voi folosi de cunoașterea teoretică sintetizată pe parcursul acestui capitol pentru a argumenta dacă este vorba sau nu despre aceeași logică de etapizare a procesului de evaluare.

Prima etapă identificată de Guba și Lincoln o reprezintă „identificarea tuturor categoriilor care pot fi afectate de evaluare”. Dat fiind că cei doi autori au menționat că etapele teoretizate de ei nu trebuie să aibă o ordine de desfășurare anume, eu susțin că această primă etapă, împreună cu cea de-a treia – „furnizarea unui context și a unei metodologii prin care diversele interpretări cu privire la situația respectivă, dar și pretențiile, preocupările și îngrijorările [celor implicați] pot fi înțelese, criticate și luate în considerare” – este comparabilă cu „focusarea evaluării” a lui Stufflebeam și Shinkfield. Deși unele procese descrise de cei doi autori ca făcând parte din această etapă nu se regăsesc la Guba și Lincoln, acest lucru nu se întâmplă pentru că etapele ar fi fundamental diferite, ci pentru că fiecare urmărește altceva prin procesul de evaluare. Astfel, la Guba și Lincoln nu vom găsi în această etapă acțiuni de tipul „identificării beneficiarilor evaluării” sau al stabilirii criteriilor pe care trebuie să le îndeplinească evaluandul, dar asta pentru că evaluarea constructivistă consideră că toți cetățenii trebuie să fie beneficiarii evaluării, respectiv toate criteriile sunt subiective și nici unul nu poate fi luat ca referință. Aceste diferențe vin însă din interpretarea diferită a conceptului de evaluare, și nu pentru că efectiv se întâmplă altceva în această etapă. Pentru a-mi susține argumentul, am să dau câteva exemple de procese specifice acestei etape pe care cele două modele de evaluare le au în comun: identificarea celor afectați de procesul de evaluare, a contextului evaluandului cu toate posibilele dificultăți în colectarea datelor, dar și date despre programe similare, precum și descrierea structurii, activităților și rezultatelor evaluandului. „Stabilirea întrebărilor la care trebuie să răspundă evaluarea” are un echivalent constructivist în „pregătirea unei agende de negocieri” pentru că evaluarea constructivistă își propune să creeze consens cu privire la interpretări ale evaluandului. Stufflebeam și Shinkfield mai menționează câteva acțiuni pentru această etapă pe care Guba și Lincoln nu le sugerează, dar care sunt compatibile cu teoria lor despre evaluare: discuții purtate cu clientul direct al evaluării cu privire la durata și costurile procesului de evaluare (chiar dacă Stufflebeam și Shinkfield vor încerca să dea termene fixe, iar constructiviștii vor explica de ce este nevoie să fie flexibili din aceste puncte de vedere).

A doua etapă este cea de colectare a informației, chiar dacă fiecare dintre cele două modele caută tipuri diferite de informație. Guba și Lincoln urmăresc interpretarea fiecărei categorii de actori cu privire la evaluand, precum și informația „care rezultă a fi necesară din agenda de negocieri”. Cei doi autori urmăresc acest tip de informații pentru că ei consideră că un evaluator nu trebuie să emită judecăți de valoare cu privire la evaluand, ci să faciliteze crearea unui consens al diverselor interpretări pe care grupurile implicate le au cu privire la evaluand. Dat fiind însă că metodologia preferată a celor doi autori constă în studiile de caz, precum și mențiunea făcută anterior conform căreia se colectează acele informații care reies a fi necesare pentru procesul de negociere în vederea stabilirii unui consens cu privire la evaluand, putem afirma cu certitudine că ceea ce ei sugerează prin colectarea informației nu este diferit de ceea ce Stufflebeam și Shinkfield înțeleg prin asta: colectarea unei arii largi de informații cu privire la evaluand pe baza unei anumite metodologii și în urma stabilirii anumitor surse de informare. Redundanța colectării informației se regăsește de asemenea la ambele modele de evaluare. „Atribuirea responsabilităților pentru colectarea informației”, menționată de Stufflebeam și Shinkfield, nu este incompatibilă constructivismului.

Următoarea etapă specifică modelului CIPP – „organizarea informației” – nu este sugerată de constructiviști, dar poate fi inclusă în orice model de evaluare, întrucât nu implică incompatibilități teoretice. Această etapă prevede proceduri de codificare, verificare, îndosariere și control al informației, precum și sprijinul logistic și de personal necesar acestor operațiuni.

A patra etapă la Stufflebeam și Shinkfield se numește „analizarea informației”. La Guba și Lincoln nu găsim o etapă care să poarte exact acest nume, dar având în vedere că analizarea informației este procesul efectiv de producere a rezultatelor evaluării, iar rezultatele evaluării constructiviste sunt reprezentate de generarea consensului, putem afirma că „generarea consensului cu privire la cât mai multe interpretări” echivalează cu etapa de analizare a informației. E drept însă că, dată fiind natura diferită a produsului evaluării în cele două modele, unele procese specifice acestei etape sunt diferite la cele două modele. Astfel, dacă la Guba și Lincoln se poartă un dialog și o negociere permanentă între părțile implicate în evaluare, modelul CIPP prevede pentru această etapă procese de tipul: „identificarea bazelor pentru interpretarea informațiilor” sau „specificarea procedurilor” și tehnologiei IT de analiză. Procese de tipul sintetizării informațiilor, anticiparea unor noi solicitări din partea celor implicați sau transparența stabilirii concluziilor evaluării (care la Guba și Lincoln ia forma creării unui forum al reprezentanților intereselor care nu au ajuns la un consens) sunt însă comune ambelor modele.

Cea de-a cincea etapă comună celor două modele de evaluare este „raportarea informației”. La Guba și Lincoln, raportul vizează consensurile stabilite, dar și interesele care încă nu au fost conciliate. La Stufflebeam și Shinkfield, rapoartele conțin ceea ce s-a stabilit în prima etapă că vor conține. De asemenea, cei doi autori dau o serie de specificații tehnice privind redactarea conținutului acestor rapoarte. Astfel, cei doi autori recomandă discutarea formatului adecvat al raportului („printat,

oral, electronic, multimedia, narativ sau socio-drama”) și a orarului furnizării rapoartelor cu cei care au solicitat evaluarea. În privința conținutului, cei doi autori recomandă „evidențierea (...) modalității în care rezultatele din surse și metode diferite sunt sintetizate astfel încât să răspundă principalelor întrebări de evaluare”. De asemenea, se recomandă împărțirea raportului în trei subrapoarte care să conțină antecedentele programului, implementarea acestuia, precum și rezultatele. O a treia recomandare de conținut face referire la existența unor anexe tehnice care să conțină „rezumate cu privire la personalul și consultanții folosiți în procesul de evaluare, instrumentele și protocoalele de colectare a informației, rapoarte ale rezultatelor obținute prin fiecare procedură de colectare a datelor, tabele de date, un jurnal al activităților de colectare a datelor, o listă a rapoartelor intermediare, contractul de evaluare, un rezumat al costurilor evaluării și o estimare internă cu privire la măsura în care evaluarea a respectat standardele profesionale”.

Etapa a șasea presupune, pentru ambele modele, o metaevaluare. La Guba și Lincoln, rezultatele evaluării trebuie revizuite pentru ca nu cumva să fi fost omise anumite puncte de vedere ale diverselor grupuri de actori afectați într-un fel sau altul de evaluandul respectiv. La Stufflebeam și Shinkfield, metaevaluarea presupune verificarea de către un evaluator independent a respectării standardelor profesiei de evaluator și procesului de evaluare (detaliat mai sus, în acest capitol).

A șaptea etapă, transversală, este numită de Stufflebeam și Shinkfield „administrarea evaluării”. Aceasta nu este menționată de Guba și Lincoln, dar procese precum stabilirea resurselor și a personalului, negocierea și semnarea contractului sau păstrarea posibilității de revizuire a proceselor evaluării și, implicit, a contractului pot fi incluse în orice model de evaluare, indiferent de fundamentele lui teoretice.

* * *

În concluzie, capitolul de față a demonstrat că modelele de evaluare au fundamente teoretice pronunțate. Acestea trebuie cunoscute foarte bine de către cei care sunt puși în situația de a selecta sau a construi un model de evaluare, altfel modelele fiind inadecvate pentru investigarea evaluandului în cauză, dar și pentru necesitățile de informare în raport cu respectivul evaluand.

În final, opțiunile teoretice se reflectă în forma concretă a evaluării – modelul de evaluare, care presupune parcurgerea anumitor pași pe baza unor metodologii specifice.

Bibliografie

- Boyne, George A. ; Farrell, Catherine ; Law, Jennifer ; Powell, Martin ; Walker, Richard M. (2003), *Evaluating Public Management Reforms. Principles and Practice*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia.
- Chen, Huey-Tsyh (1994), *Theory-Driven Evaluations*, Sage, Newbury Park.

- Chen, Huey-Tsyh (2005), *Practical Program Evaluation : Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness*, Sage, Thousand Oaks.
- Geva-May, Iris, și Pal, Leslie A. (1999), „Good Fences Make Good Neighbours: Policy Evaluation and Policy Analysis – Exploring the Differences”, în *Evaluation*, vol. 5(3), pp. 259-277.
- Guba, Egon G., și Lincoln, Yvonna S. (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Sage, Newbury Park.
- Hanberger, Anders (2001), „What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation”, în *Evaluation*, vol. 7(1), pp. 45-62.
- Hanberger, Anders (2006), „Evaluation of and for Democracy”, în *Evaluation*, vol. 12(1), pp. 17-37.
- Kushner, Saville (1996), „The Limits of Constructivism in Evaluation”, în *Evaluation*, vol. 2(2), pp. 189-200.
- Miroiu, Adrian (2001), *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Punct, București.
- Radaelli, Claudio M., și Dente, Bruno (1996), „Evaluation Strategies and Analysis of the Policy Process”, în *Evaluation*, vol. 2(1), pp. 51-66.
- Shadish, William R. jr.; Cook, Thomas D., și Leviton, Laura C. (1991), *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*, Sage, Newbury Park.
- Stufflebeam, Daniel L., și Shinkfield, Anthony J. (2007), *Evaluation Theory, Models, and Applications*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Van Der Knaap, Peter (2004), „Theory-based Evaluation and Learning: Possibilities and Challenges”, în *Evaluation*, vol. 10(1), pp. 16-34.
- Vedung, Evert (2005), *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick.



Capitolul II

Metode și tehnici de cercetare sociologică aplicate în procesul de evaluare a politicilor publice

Marian-Gabriel Hâncean

Rezumat

Acest capitol se adresează tuturor celor care manifestă interese teoretice sau practice de cercetare în domeniul evaluării politicilor publice și își propune două obiective principale : (i) prezentarea, pe scurt, a metodelor și tehnicilor de cercetare sociologică care pot fi aplicate la nivelul activității de evaluare a intervențiilor publice ; (ii) definirea, prin scurte exemple, pe de o parte, a limitelor și avantajelor utilizării fiecărei metode de cercetare sociologică, iar pe de cealaltă parte, a implicațiilor ce decurg din utilizarea unei anumite metode de cercetare sociologică, pentru practica evaluativă.

Prin conținutul pe care îl oferă, capitolul nu epuizează discuția legată de utilizarea metodelor și tehnicilor de cercetare sociologică în colectarea, analiza și interpretarea datelor asociate evaluării politicilor publice. Aș putea afirma, de fapt, că acest capitol identifică și propune spre discuție : (a) pe de o parte, problemele care apar în procesul de evaluare a politicilor publice, din perspectiva colectării datelor ; (b) pe de cealaltă parte, criteriile în funcție de care orice entitate evaluatoare (publică sau privată) poate selecta metodele și tehnicile de cercetare sociologică în vederea evaluării.

Introducere

Capitolul de față se adresează studenților și doctoranzilor cu interese de cercetare în domeniul evaluării politicilor publice, practicienilor din administrația publică centrală și locală și persoanelor implicate în activități de evaluare directe sau conexe. Discuția cu privire la metodele și tehnicile de cercetare sociologică aplicate în evaluarea intervențiilor publice¹ este complexă și amplă, iar scopul acestui capitol nu este de

1. Prin intervenție publică am în vedere politicile și programele publice.

a epuiza această problemă. În acest context, în cadrul acestui capitol mă limitez la doar două obiective : (i) prezentarea, pe scurt, a metodelor și tehnicilor de cercetare socială care pot fi aplicate la nivelul activității de evaluare a intervențiilor publice ; (ii) definirea, prin scurte exemple, pe de o parte, a limitelor și avantajelor utilizării fiecărei metode de cercetare sociologică, iar pe de cealaltă parte, a implicațiilor ce decurg din utilizarea unei anumite metode de cercetare sociologică, pentru practica evaluativă.

În vederea îndeplinirii celor două obiective descrise mai sus, am organizat capitolul de față într-o structură ce cuprinde patru dimensiuni importante pentru subiectul abordat. Prima dimensiune a capitolului face referire la problemele pe care le implică evaluarea politicilor publice (*asigurarea obiectivității evaluării politicilor publice ; raportul dintre ceea ce ar trebui să presupună evaluarea politicilor publice și posibilitățile reale de realizare a evaluării ; variabilitatea în timp a relevanței aspectelor ce se impun a fi evaluate – ceea ce este relevant pentru evaluare la un moment de timp dat, devine mai puțin relevant la un alt moment de timp*). A doua dimensiune a capitolului este legată de prezentarea caracteristicilor metodelor și tehnicilor de cercetare care pot fi utilizate în procesul de evaluare a politicilor publice. Acest lucru este foarte important și trebuie avut în vedere și analizat în momentul în care se ia decizia utilizării unei anumite metode pentru evaluarea unei politici publice specifice (*ancheta sociologică, interviul, observația, experimentul, analiza documentelor sociale și tehnica analizei de conținut, metoda analizei de rețea socială*). A treia dimensiune a capitolului este legată de acele aspecte care trebuie avute în vedere în selecția metodelor și tehnicilor de cercetare utilizate în procesul de evaluare a politicilor publice. Este vorba despre acele criterii sau întrebări esențiale de la care orice demers de evaluare trebuie să pornească, înainte de a stabili metoda sau metodele ce urmează a fi utilizate (*Ce fel de informație ne dorim să obținem ? Ce costuri și tehnici de cercetare implică utilizarea fiecărei metode pe care ne propunem să o utilizăm ? Putem colecta informațiile pe care ni le dorim ? Ce stadiu/etapă a politicii publice dorim să evaluăm ? Ce tip de public avem în vedere ? Care sunt actorii care realizează evaluarea ? Cine este beneficiarul evaluării ? Care sunt obiectivele evaluării ?*). Ultima dimensiune a capitolului, a patra, prezintă scurte exemple de utilizare a metodelor și tehnicilor de cercetare în procesul de evaluare a unei politici publice.

Așa cum spuneam la început, acest material nu își propune și nici nu poate acoperi întregul conținut al evaluării politicilor publice. Cu toate acestea, evidențierea principalelor elemente-cheie pe care le implică procesul de colectare a datelor în vederea evaluării este importantă prin utilitatea sa practică.

În încheierea acestei secțiuni introductive, aș dori să fac câteva precizări cu privire la sensul conceptului de „evaluare a politicilor publice” pe care îl am în vedere în cadrul acestui capitol. În primul rând, aș dori să precizez faptul că o parte dintre specialiștii și cercetătorii din domeniul politicilor publice consideră că realizarea unei politici publice este echivalentă cu parcurgerea unui șir de etape, despre care se crede că are un caracter ciclic/stadial. Șirul de etape/stadii ar fi compus, în opinia acestor, din : „stabilirea agendei, formularea politicilor, luarea deciziilor, implementarea

politicilor, evaluarea politicilor”². Pe de altă parte, evaluarea nu apare doar la finalul ciclului unei politici, ci, de cele mai multe ori, în mai toate momentele ce definesc traseul realizării unei politici publice. În acest capitol, voi adopta acest al doilea punct de vedere. Fac această opțiune din mai multe considerente: (i) elementele ciclului unei politici publice nu pot fi definite niciodată clar și distinct; (ii) ordonarea etapelor/stadiilor unei politici este foarte discutabilă; (iii) realizarea unei politici publice implică participarea unui număr mare și variat de actori, individuali și instituționali. Prin urmare, coordonarea și controlul întregului proces de realizare a unei politici publice sunt cvasi-imposibile. Acest lucru înseamnă că modelul stadial/ciclic/etapizat de înțelegere a realizării unei politici publice nu poate fi susținut (asumpția unei entități care coordonează și controlează nu poate fi susținută).

În contextul celor spuse, consider că apelul la evaluare se poate realiza atât în momentele de stabilire a agendei de probleme, de formulare a problemelor și a politicilor (alternativelor de politici), cât și în cele de luare a diferitelor decizii și de implementare.

Probleme pe care le implică evaluarea politicilor publice

Procesul de evaluare a politicilor publice implică un set de acțiuni³ care are în vedere tratarea unui ansamblu/cantități de date, din perspectiva diferitelor stadii pe care le presupune ciclul unei politici publice. Prin aceasta, trebuie înțeles foarte clar că obiectivele, ghidul și metodologia de generare și procesare a datelor sunt determinate de etapa specifică (definirea și structurarea/destructurarea problemei, stabilirea *politicilor-soluție* alternative de rezolvare a problemei, implementarea etc.) la care se află politica publică pe care o avem în vedere. În mod categoric, implicația directă este aceea că nu se poate discuta la modul general despre evaluarea politicilor publice, ci întotdeauna la modul particular, specific. Evaluarea politicilor publice este un exercițiu și un demers specific și nicidecum o rețetă stabilă, fixă, care poate fi aplicată, indiferent de contextul socioeconomic, de problemă, de legislație sau de rezultatele avute în vedere.

Evaluarea politicilor publice, privită din perspectiva procesării datelor aferente diferitelor stadii la care se află o politică, implică mai multe probleme.

Asigurarea obiectivității⁴

În funcție de criteriile de evaluare pe care le avem în vedere, de valorile filosofice la care facem referire și de metodele de cercetare la care facem apel, rezultatele evaluării vor fi semnificativ diferite. Asigurarea obiectivității evaluării politicilor

2. A se vedea, pentru o discuție mai detaliată: Hogwood și Gunn, 2000; Miroiu, Rădoi, Zulean, 2002; Dunn, 2004.

3. Am în vedere colectarea, prelucrarea, analiza și interpretarea de date.

4. Hâncean, 2009.

publice nu poate fi decât cel mult un ideal sau un obiectiv greu de atins. Spun acest lucru pornind de la ideea dezvoltată de Richard Rose (2005, p. 128), conform căreia în procesul de evaluare trebuie să ținem cont de existența unei cantități de lucruri cunoscute (lucruri care s-au petrecut în trecut și pe care le cunoaștem prin cercetare – *evaluarea retrospectivă*) și a unei cantități de lucruri necunoscute (lucruri care se vor petrece în viitor, care nu pot fi cunoscute, ci doar anticipate – *evaluarea prospectivă*). Raportul dintre cantitatea de lucruri cunoscute și cantitatea de lucruri necunoscute ascunde lupta dintre specialiști și tehnicieni (cei care colectează și analizează date și care lansează avertismente), pe de o parte, și lupta dintre politicieni, dintre cei care decid politic (cei care promovează anumite interese politice și/sau sociale și care propun anumite politici sau programe, de cele mai multe ori independent de experiența trecutului), pe de altă parte.

Cercetarea în condiții reale

A doua problemă este legată de raportul dintre ceea ce ar trebui să presupună evaluarea politicilor publice (nivelul prescriptiv) și posibilitățile reale de realizare a evaluării (nivelul descriptiv-real). Aici mă refer la faptul că pașii, pe care modelul teoretic de evaluare îi impune, nu pot fi niciodată urmați ca atare din mai multe cauze (resurse de timp, materiale, umane, de competență etc.). Spre exemplu, este discutabil dacă administrația publică din România deține suficiente resurse și competențe pentru a-și realiza, optim sau spre optim, funcția de evaluare, atât de necesară pentru creșterea utilizării eficiente și eficace a resurselor publice și pentru propunerea și reevaluarea politicilor de dezvoltare socială și comunitară. Susțin acest lucru din două considerente. În primul rând, pentru că strategia de reformă a administrației publice din România definește nevoia reducerii deficitului de evaluare. În al doilea rând, pentru că la nivelul societății românești nu există încă o comunitate de practici centrate pe evaluarea politicilor și programelor publice. Și nici măcar o comunitate de practici destinate dezvoltării domeniului de studii aferent politicilor și programelor publice⁵.

Evoluția în timp

În sfârșit, a treia problemă este aceea conform căreia ceea ce pare relevant pentru evaluare la un anumit moment poate deveni nesemnificativ la un alt moment de timp. Cauzele la care mă refer pentru această variație sunt independente de interesele și

5. Iar aceasta, deși marea majoritate a universităților a început din 2000 să își dezvolte programe de studii universitare special destinate politicilor și programelor publice. Aici mă refer la universități cum ar fi: Școala Națională de Studii Politice și Administrative, Universitatea din București, Universitatea de Vest din Timișoara, Universitatea „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca sau Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, ca să precizez doar câteva dintre acestea.

jocurile instituționale sau individuale subiective. Ele sunt legate mai degrabă de tendințele sau paradigmele în care acționează și operează o anumită comunitate de practici. Spre exemplu, în anii '90, evaluarea calității instituțiilor de învățământ superior și a programelor de studii universitare era centrată, prioritar, pe satisfacerea unor categorii de indicatori de intrare (spații de învățământ „generoase”, biblioteci vaste, locuri în cămine, în cantine etc.). În ultima perioadă⁶, accentul s-a mutat de pe indicatorii de intrare pe cei de ieșire (outcome și output). Satisfacerea indicatorilor de intrare, despre care am discutat mai devreme, rămâne un aspect important în procesul de asigurare a calității. Cu toate acestea, prioritară începe să devină, în ultimii ani, satisfacerea indicatorilor de ieșire (număr de cărți, articole, studii publicate, numărul de absolvenți care se angajează pe piața muncii etc.). Această modificare de accent este cauzată de schimbarea de paradigmă sau de viziune de la nivelul comunităților de practici. Spre exemplu, în cazul doctoratelor, la nivel european (vezi politicile dezvoltate în Franța, Finlanda, Marea Britanie etc.), curentul dominant este de a pune accent pe integrarea cât mai ușoară a absolvenților de doctorat pe piața muncii, în contextul dezvoltării economiei cunoașterii.

În acest capitol, nu îmi propun să definesc în detaliu principalele metode și tehnici de cercetare socială, deoarece acest demers a fost făcut deja în literatura românească de specialitate⁷, iar spațiul de față este în mod categoric insuficient. Ceea ce îmi propun aici ar fi să ofer câteva repere cu privire la modalitatea în care pot fi utilizate metodele și tehnicile de cercetare socială în procesul de evaluare a politicilor publice, pornind de la un anumit algoritm de prezentare. Prin urmare, *schema de prezentare a metodelor și tehnicilor de cercetare ce pot fi utilizate în evaluarea politicilor publice* este construită pe următoarele elemente: (a) caracteristici; (b) stadiul la care se află politica publică; (c) resursele implicate (logistică, timp, competențele necesare); (d) tipul de public implicat; (e) tipul de informație accesat. Această schemă de prezentare va fi însoțită de scurte exemple, pentru a face cât mai clar conținutul transmis. În plus, aș dori să precizez că niciuna dintre metodele de cercetare socială nu are aplicabilitate universală în orizontul cercetării, utilizarea fiind determinată de caracteristicile situațiilor de cercetare⁸.

6. Aici am în vedere activitatea Agenției Române de Asigurare a Calității în Învățământul Superior (ARACIS), îndreptată în direcția modificării accentului de pe indicatorii de intrare către indicatorii de ieșire. Vezi, în acest sens, „Metodologia de evaluare externă, standardele, standardele de referință și lista indicatorilor de performanță a Agenției Române de Asigurare a Calității în Învățământul Superior”, București, 2006, document disponibil și pe www.aracis.ro.

7. Prezentarea fiecărei metode și tehnici de cercetare va fi însoțită de trimiteri bibliografice ce pot fi utile celor care doresc să aprofundeze utilizarea uneia sau a alteia dintre metode.

8. O scurtă discuție pe această temă este disponibilă în capitolul II, „Ancheta și sondajul în contextul metodologic socio-uman”, din Rotariu și Iluș, 2001.

Caracteristici ale metodelor și tehnicilor de cercetare care pot fi utilizate în procesul de evaluare a politicilor publice

Ancheta sociologică

Ancheta sociologică este „una dintre cele mai complexe metode de investigație sociologică”. Acest caracter reiese din „ansamblul instrumentelor (chestionare, ghiduri de interviu, planuri de anchetă), al tehnicilor (de codificare, scalare, analiză, prelucrare) pe care le folosește” (Chelcea, Mărginean, Cauc, 1998, p. 161).

Traian Rotariu și Petru Iluț (2001, p. 54) consideră că există cel puțin două tehnici de realizare a anchetei sociologice: ancheta orală sau directă și ancheta indirectă (realizată prin autoadministrarea chestionarului). *Ancheta orală* este, la rândul ei, de două tipuri, în funcție de modul în care operatorul de teren abordează respondentul: *ancheta față-în-față* (atunci când aplicarea chestionarului se face direct) și *ancheta prin telefon* (atunci când interacțiunea dintre intervievator și respondent este indirectă, mediată tehnic). Ancheta orală față-în-față este cea mai populară și vizibilă tehnică de realizare a anchetei sociologice⁹. În plus, este tehnica de realizare a anchetei care înregistrează cele mai atenuate efecte negative (rata non-răspunsurilor și relația de comunicare dintre intervievator și respondent pot fi ținute sub control, calitatea rezultatelor este mai bună, poate fi completată prin observație directă). Nu voi intra aici în evidențierea diferențelor dintre cele două tehnici generale de realizare a anchetei sociologice, acestea putând fi accesate în literatura de specialitate¹⁰.

Interviul

Interviul, utilizat deopotrivă în jurnalistică și științele socioumane, reprezintă „întâlnirea sau conversația dintre două sau mai multe persoane, în care o persoană obține informații de la una sau mai multe persoane” (Chelcea, Mărginean, Cauc, 1998, p. 268). Sau, într-o definiție mai specifică, „interviul este o tehnică de obținere, prin întrebări și răspunsuri, a informațiilor verbale de la indivizi și grupuri umane în vederea verificării ipotezelor sau pentru descrierea științifică a fenomenelor socio-umane” (p. 270). Altfel spus, mai simplu, interviul reprezintă o metodă de culegere a datelor, informațiilor și opiniilor, care presupune aplicarea de întrebări. Deși, în mod tradițional,

9. Deși poate fi realizată în diverse locații (pe stradă, la locul de muncă, la ieșirea de la anumite evenimente, la domiciliu), din cauza procedurilor de eșantionare complexe, determinate de nevoia de a asigura reprezentativitatea, în general, aceasta este desfășurată la domiciliu.
10. Pentru mai multe informații, a se vedea, spre exemplu: Rotariu, Iluț, 2001, pp. 54-61; Chelcea, Mărginean, Cauc, 1998, pp. 161-174; Williams, 2003, cap. 5, „Survey Research”.

interviul presupune întâlnire directă, noile tehnologii au permis apariția unor forme de interviu mediate (interviul prin Internet – de exemplu *conference call*) (Davis, p. 157, *apud* Jupp, 2006).

Există mai multe tipuri de interviu, în funcție de criterii precum: conținutul comunicării (*interviul de opinie* și *interviul documentar*), calitatea informațiilor obținute (*interviu extensiv*, *interviu intensiv* sau *interviu în profunzime*), gradul de libertate a cercetătorului în abordarea diferitelor teme și în formularea întrebărilor (*interviul non-directiv* și *interviul directiv* sau *interviuri structurate*, *semistructurate* și *nestructurate*)¹¹, numărul de participanți (*interviul individual* și *interviul de grup*). De asemenea, în funcție de modul în care se realizează comunicarea, interviurile pot fi *față-în-față* sau *indirecte* (prin telefon sau Internet)¹². Interviurile mai pot fi clasificate și după funcția pe care o dețin în cadrul cercetării: *interviul exploratoriu* (este utilizat în prima fază a cercetării, este mai puțin structurat, nondirectiv, și prin intermediul acestuia se urmărește identificarea unor teme și subiecte relevante pentru a fi abordate ulterior). Acesta se deosebește de *interviurile de completare și colectare de date* sau de *interviurile de verificare a unor informații*.

Așa cum putem constata, la nivelul literaturii sociologice există o gamă variată de interviuri. Alegerea uneia sau a alteia dintre diferitele tehnici de realizare a unui interviu reprezintă un demers care trebuie să fie determinat de obiectivele de cercetare stabilite și de tipul de date ce se urmărește a fi colectate. În secțiunile următoare, în care voi adapta metodele și tehnicile de cercetare la diferitele stadii în care se află o politică publică, modalitatea de selecție a tipului de interviu va deveni mai clară.

Nu aș vrea să trec la următoarea metodă de cercetare fără a face câteva specificații cu privire la interviurile de grup. În acest context, interviurile aplicate la nivel de grup, dar total nestructurate, pot îmbrăca forma *brainstorming-urilor*¹³ (dacă scopul lor este de a produce idei noi sau soluții pentru anumite probleme) sau a *tehnicilor terapeutice* (pentru situațiile concentrate în jurul unor probleme medicale – întâlnirile de grup destinate controlului consumului de alcool, droguri, tutun etc.). Interviurile focalizate pe grup, dar structurate, cunoscute sub numele de *focus grup*, au apărut în jurul strategiilor de marketing, implementării și evaluării unor programe sociale etc.¹⁴ Dacă participanții la un interviu focalizat de grup sunt experți în domeniul temei cercetate, atunci discutăm despre ceea ce se numește *metoda Delphi*. Aceasta este

11. Mai multe detalii în Chelcea, Mărginean, Cauc, 1998, pp. 278-279; Rotariu și Iluț, 2001, pp. 62-63, dar și în de Singly, Blanchet, Gotman, Kaufmann, 1998.

12. Aici ar trebui făcută diferențierea dintre *interviu*, ca metodă de cercetare, și forma de aplicare a chestionarului în cadrul anchetei sociologice. În cazul anchetelor sociologice, aplicarea chestionarului direct sau indirect este în fapt un mijloc de colectare a datelor. Pe de altă parte, este adevărat că interviul structurat, fundamentat pe o grilă de întrebări predefinite, se identifică cu aplicarea chestionarului în cazul anchetelor. Cu toate acestea însă, între ancheta sociologică și interviu nu trebuie pus semnul egal.

13. Vezi, pe larg, Harris, 1998.

14. Vezi, în acest sens, Krueger, Casey, 2005; Bulai, 2000.

definită drept „o metodă pentru structurarea procesului de comunicare grupal astfel încât să permită unui grup de indivizi să găsească o soluție la o problemă complexă” (Linstone, Turoff, 2002, p. 3). Potrivit metodei Delphi, indivizii, fără a comunica unul cu celălalt, își exprimă puncte de vedere cu privire la un anumit subiect de cercetare. Apoi, aceste puncte de vedere, înregistrate, sunt considerate ca fiind produse ale grupului de lucru (format în general din experți, dar nu numai) și distribuite tuturor membrilor. Procedura este repetată până în momentul în care este generată o soluție care dobândește sprijinul majorității. O formă derivată este *tehnica grupului nominal*, utilizată în special în situațiile în care se caută cea mai bună soluție sau se dezvoltă planuri ori idei. În prima fază, membrii grupului lucrează individual și fac propriile propuneri (de idei, planuri, soluții etc.). Apoi, rezultatele individuale sunt discutate în cadrul grupului, în vederea generării unei soluții comune¹⁵.

Adesea, grupurile de experți sunt implicate și în construcția și analiza scenariilor cu privire la evoluția unui anumit fenomen/problemă, cerându-li-se să asocieze probabilități de evoluție pentru fiecare dintre scenariile construite. *Metoda scenariilor* se poziționează undeva la granița metodei Delphi. Metoda scenariilor a fost introdusă în anii '60 de Norman Kahn, prin aceasta înțelegându-se construcția de modele care simulau situații viitoare și succesiunea de evenimente care conduceau de la situația prezentă la cea definită ca viitoare (Borgatta, Montgomery, 2000, p. 1041).

Observația

Observația, metodă calitativă, cu rădăcini în cercetarea tradițională etnografică, are ca obiectiv asistarea cercetătorilor în a învăța care sunt perspectivele, valorile, atitudinile, comportamentele rutiniere ale populațiilor pe care le investighează social (Mack *et al.*, 2005, p. 13). Observația este cel puțin de două tipuri: *observație participativă* și *observație structurată*. Observația participativă este adesea nestructurată și centrată pe descoperirea semnificațiilor pe care oamenii le atașează propriilor acțiuni (Fetterman, 1998, p. 37). Cuvântul „participativă” face referire la participarea (explicită sau ascunsă) a celui care observă viața de zi cu zi a populației studiate¹⁶. Observația structurată, spre deosebire de cea participativă, este preocupată cu identificarea și cuantificarea anumitor comportamente sau acțiuni. Acest tip de observație este sistematic, având scheme codificate ce includ categorii predeterminate pentru înregistrarea comportamentelor ce urmează a fi observate (Bollingtoft, *apud* Neergaard, Ulhoi, 2007, p. 411).

15. Vezi, pentru informații detaliate cu privire la metoda Delphi și tehnica grupului nominal, Delbeq, Van de Ven, Gustafson, 1986.

16. Originile observației participative derivă din munca antropologilor și este asociată în special cu Școala de Sociologie de la Chicago.

Experimentul

Experimentul presupune „provocarea variației (aparitiei) unui sau mai multor fenomene într-o situație controlată” (Rotaru și Iluț, 2001, p. 45). Acesta pornește de la existența unei scheme deterministe a relațiilor dintre fenomenele observate (se bazează pe o schemă cauzală). Aria predilectă de aplicare a experimentului este reprezentată de fenomenele care se petrec la nivelul unor unități sociale de dimensiuni reduse (indivizi sau grupuri), ce pot fi supuse acțiunii cercetătorului. Potrivit lui David Willer (2007, p. 2), experimentul „reprezintă o investigație în care cercetătorul controlează fenomenele pe care le studiază și stabilește condițiile în care acestea sunt observate și măsurate”.

Analiza documentelor sociale și tehnica analizei de conținut

Prin „document social”, Septimiu Chelcea, Ioan Mărginean și Ion Cauc (1998, p. 334) înțeleg orice obiect sau text care oferă informație. Analiza documentelor sociale trebuie înțeleasă în contextul relației observație directă-observație indirectă a fenomenelor sociale. În situația în care cercetătorii nu mai pot accesa direct un fenomen pe care și-au propus să-l investigheze, trebuie să recurgă la observarea indirectă a acestuia, adică, la metoda analizei documentelor sociale. Prin aceasta înțelegem că trebuie să avem în vedere toate documentele, scrise sau nescrise, oficiale sau neoficiale, publice sau private, cifrice sau sub formă de imagine/text, adică tot ceea ce poate oferi un indiciu despre fenomenul social investigat.

Metoda analizei de rețea socială

Metoda analizei de rețea socială este utilizată în științele comportamentale, în economie, marketing etc. și este centrată pe natura relațiilor care se stabilesc între diferitele entități sociale (indivizi, grupuri, organizații etc.)¹⁷. Metoda își propune, prin tehnicile și instrumentele pe care le are la dispoziție, să descrie configurația de relații stabilite între diferitele entități sociale și să estimeze posibile comportamente.

Aspecte care trebuie avute în vedere în selecția metodelor și tehnicilor de cercetare utilizate în procesul de evaluare a politicilor publice

Ce fel de informație ne dorim să obținem ? Decizia de a utiliza fie ancheta sociologică, fie orice altă metodă de cercetare nu trebuie să fie una întâmplătoare.

17. Pentru o prezentare detaliată a metodei analizei de rețea socială, a se vedea Wasserman și Faust, 1994.

Evaluarea unei politici publice nu este un exercițiu facil¹⁸, iar alegerea metodei de cercetare prin intermediul căreia ne propunem să realizăm fie o *evaluare prospectivă*, fie *una retrospectivă* nu poate fi întâmplătoare¹⁹. Informația empirică pe care o obținem variază în funcție de metodele de cercetare utilizate. Spre exemplu, ancheta sociologică furnizează un alt tip de informație decât interviul în profunzime; după cum, interviul în profunzime structurat oferă un alt tip de informație decât interviul în profunzime nestructurat. Deși aceste lucruri le pot părea banale cititorului, totuși aceste precizări nu se fac tot timpul de către cei care discută despre metodele de cercetare socială²⁰. Prin urmare, prima sugestie este aceea potrivit căreia selecția metodelor și tehnicilor de cercetare socială trebuie să aibă în vedere, printre altele, tipul de informație empirică pe care dorim să îl obținem. Altfel, riscăm să derulăm proiecte de cercetare în urma cărora să obținem informație nerelevantă pentru interesele de cercetare, deoarece am ales „greșit” metoda sau tehnica de cercetare.

Se poate contraargumenta însă că nu întotdeauna pot fi selectate metode și tehnici de cercetare cu un înalt grad de adecvare. Într-o astfel de situație este de preferat ca demersul de cercetare să fie abandonat sau externalizat către acele entități capabile să utilizeze cele mai adecvate metode. Spre exemplu, agențiile guvernamentale decid adesea să externalizeze multe din serviciile de cercetare socială, tocmai din cauza imposibilității sau lipsei resurselor necesare.

Ce costuri implică utilizarea fiecărei metode și tehnici de cercetare? Un alt aspect important de care trebuie să se țină cont în selecția metodelor și tehnicilor de cercetare este reprezentat de costurile pe care acestea le implică. Spre exemplu, derularea unei serii de focus grupuri poate fi mai ieftină din punctul de vedere al resurselor financiare și umane implicate, decât derularea unui sondaj de opinie reprezentativ la nivel național.

Putem colecta informațiile pe care ni le dorim? Pe de altă parte, apar probleme chiar și în situațiile în care autoritatea/entitatea evaluatoare deține totuși resursele

18. Vezi partea de introducere a acestui capitol în care reiau o serie de probleme imanente evaluării politicilor publice. O discuție detaliată cu privire la aceste probleme este disponibilă în articolul „Problema asigurării obiectivității evaluării politicilor publice”, apărut în *Perspective Politice*, nr. 3/2009. Cei interesați pot descărca acest articol și de pe pagina www.gabrielhancean.wordpress.com.
19. Același lucru este valabil și pentru formele de evaluare de tip *ex-ante* sau *ex-post* descrise de „Manualul de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului”, 2006, elaborat de Secretariatul General al Guvernului.
20. Nu mă refer în acest context la literatura de specialitate destinată metodelor și tehnicilor de cercetare socială, ci la documente oficiale de tipul „Manualului de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului” (2006, SGG) sau „Ghidului privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central” (2004, SGG). Spre exemplu, documentele amintite, deși propun utilizarea combinată de metode de cercetare, nu tratează explicit motivele pentru care acest lucru se impune, lăsând astfel neabordată problema variației informaționale generată de utilizarea diversă de metode și tehnici de cercetare socială.

necesare derulării oricărei forme de investigație sociologică în vederea evaluării. Mă refer aici la situațiile în care realitatea socială nu ne permite să extragem informația de care avem nevoie, fie din cauza accesării dificile (de exemplu, identificarea situațiilor în care contractele de achiziție publică sunt atribuite pe criterii clientelare²¹), fie din cauza faptului că nu știm exact ce anume din realitate trebuie măsurat. Spre exemplu, în cazul măsurării calității învățământului superior din România, cercetătorii trebuie să decidă care sunt aspectele importante și care sunt aspectele mai puțin importante. Altfel spus, ce trebuie să măsurăm pentru a putea spune că învățământul superior dintr-o anumită țară este la un anumit nivel? Spațiile destinate activității didactice? Locurile din cămine? Numărul de burse de studiu și sociale acordate? Numărul de absolvenți care se angajează la finalizarea studiilor? În plus, există puncte de vedere, în acest context, care susțin că nivelul de calitate din învățământul superior este imposibil de măsurat (de pildă, nu putem niciodată să măsurăm sistematic procesul educațional care se desfășoară în spatele ușilor sălilor de curs²²). Cu alte cuvinte, există situații în care sunt dificil de evaluat diferitele stadii ale unei politici publice.

Ce stadiu/etapă a politicii publice dorim să evaluăm? Alegerea metodelor și tehnicilor de cercetare este determinată de tipul de evaluare pe care îl avem în vedere. Așa cum putem constata, această întrebare se asociază cu cea referitoare la tipul de informații pe care dorim să îl obținem. Spre exemplu, colectarea de date cu privire la evaluarea implementării unei politici publice nu este un proces similar cu cel de colectare de date despre întemeierea unei decizii de transfer de politică publică. Procesul de colectare de date cu privire la evaluarea efectelor directe ale unei politici publice nu este deloc similar cu cel de colectare de date cu privire la evaluarea implementării aceleiași politici publice.

Ce tip de public avem în vedere? În procesul de evaluare a unei politici publice, putem colecta date fie de la actorii implicați de politica publică respectivă (decidenți, tipuri de public afectate direct, tipuri de public afectate indirect, coalitii de interese etc.), fie de la nivelul modului în care funcționează însăși politica de referință sau politici similare celei de referință. Adică, putem măsura percepții sociale (cum ar fi percepțiile diverselor categorii de grup-țintă cu privire la gradul în care o politică și-a atins obiectivele) sau evoluții obiective ale diferitelor fenomene (numărul locurilor de muncă nou create, numărul de paturi din spitale, nivelul de productivitate al muncii etc.). Dacă discutăm despre măsurarea percepțiilor sociale, atunci trebuie să avem în vedere faptul că, în ciuda metodelor de cercetare utilizate, informația colectată va fi

21. Deși se vorbește adesea despre clientelismul și rețelele de corupție din administrația publică, este imposibil de colectat date relevante, valide și fidele cu privire la aceste fenomene sociale incriminate.

22. Cei care vor face referire la procedurile de evaluare colegială sau la cele de evaluare a cursurilor de către studenți, nu vor putea niciodată să țină sub control problemele implicate de fidelitatea și validitatea măsurărilor realizate.

întotdeauna distorsionată de interesele actorilor avuți în vedere (într-un fel vor răspunde politicienii, într-un fel vor răspunde reprezentanții sindicatelor, într-un fel vor răspunde cetățenii afectați direct de politica de referință etc.).

Care sunt actorii care realizează evaluarea ? De cele mai multe ori, cei care aplică metodele și tehnicile de cercetare sunt alții decât cei care interpretează informația colectată. Acesta este un aspect important, pentru că de cele mai multe ori informația și interpretările furnizate de tehnicieni/cercetători pot fi greșit sau diferit înțelese de către decidenți sau factorii politici/administrativi.

Cine este beneficiarul evaluării ? Pe de altă parte, modul de interpretare a informației colectate este determinat sau măcar influențat de profilul beneficiarului evaluării. Nu de puține ori, aceeași informație cu privire la efectele generate de o anumită politică publică implementată într-o anumită zonă socială a fost privită diferit de reprezentanții partidului aflat la guvernare și de reprezentanții opoziției, după cum efectele unei politici economice au fost interpretate diferit de reprezentanții sindicatelor și ai patronatului.

Care sunt obiectivele evaluării ? Un alt aspect de care trebuie să se țină cont în stabilirea metodelor și tehnicilor de cercetare ce urmează a fi utilizate este reprezentat de obiectivele definite ale evaluării. Acest aspect nu trebuie confundat cu cel legat de informația pe care urmărim să o colectăm. Adesea, obiectivele evaluării ne oferă un ghid util cu privire la direcțiile în care va fi folosită ulterior informația colectată, dar și cu privire la aspectele pe care trebuie să le măsurăm.

Scurte exemple de utilizare a metodelor și tehnicilor de cercetare în procesul de evaluare a unei politici publice²³

Ancheta sociologică

Utilizarea anchetei sociologice în evaluarea politicilor publice trebuie tratată cu rezerve din mai multe motive : implică costuri mari (în comparație cu utilizarea altor metode și tehnici), presupune operații și acțiuni specifice, deosebit de complexe (eșantionare, proiectare de chestionar, procesare de date prin softuri specializate, coordonarea unui număr semnificativ de operatori de teren etc.) și solicită resurse

23. Voi pleca în construcția exemplelor de utilizare a metodelor și tehnicilor de cercetare de la experiența de cercetare pe care am acumulat-o în special în cadrul proiectelor destinate domeniului învățământului superior din România, mai concret, în cadrul diferitelor activități de evaluare a proceselor educaționale de la nivelul învățământului superior în care am fost implicat și al mai multor grupuri de cercetare care au generat propuneri de politici publice (de exemplu, în zona asigurării calității și finanțării învățământului superior și în zona proceselor de atribuire a contractelor de achiziție publică).

umane cu cunoștințe specifice metodologiei cantitative. Deși în zona media ancheta sociologică realizată prin sondaje de opinie, aplicate față-în-față, este cea mai vizibilă și cea mai populară metodă de cercetare, avantajele ei nu sunt atât de considerabile pe cât se susține. În primul rând, trebuie avut în vedere faptul că datele pe care ancheta sociologică le furnizează sunt de suprafață (majoritatea întrebărilor sunt închise și codificate) și reprezintă imaginea pe care un anumit fenomen o are la un anumit moment. În al doilea rând, metoda nu investighează în profunzime percepțiile subiecților din eșantion, cu privire la credințele și valorile pe care le au, ci oferă date generale cu privire la anumite aspecte avute în vedere. În al treilea rând, constrângerile de reprezentativitate pe care le implică sondajele de opinie oferă datelor colectate un caracter mult mai relativ decât se susține în spațiul public.

În ciuda limitelor acestei metode, unul dintre avantajele principale pe care le oferă este că permite investigarea sociologică a unor populații de mărimi mari (spre exemplu, un eșantion de subiecți poate ajunge și la un volum de 10.000, chiar dacă la majoritatea sondajelor de opinie sunt proiectate eșantioane cu un volum de la 1.000 până la 3.000 de respondenți).

Plecând de la cele spuse mai sus, este de preferat ca ancheta sociologică să fie folosită în procesul de evaluare a politicilor publice, atunci când este nevoie de date colectate de la un număr considerabil de respondenți (un număr de ordinul sutelor sau miilor de subiecți)²⁴. Ancheta sociologică poate fi utilizată cu succes atunci când specialiștii își propun să evalueze efectele produse de anumite politici publice la nivelul grupurilor-țintă sau atunci când se pune problema evaluării diferitelor alternative de politici publice.

Spre exemplu, *adaptarea educației universitare la cerințele pieței muncii* poate fi privită ca un instrument care să ghideze formularea de politici cu privire la creșterea calității învățământului superior. Pentru a cunoaște direcțiile în care trebuie realizată adaptarea educației universitare este nevoie, într-o primă fază, de colectarea de date primare cu privire la acest proces. Colectarea acestor date trebuie să se realizeze la nivelul unor volume mari de populații statistice: angajatori, absolvenți, cadre didactice, funcționari și decidenți din ministerele de resort etc.

În Marea Britanie, spre exemplu, se colectează periodic date cu privire la procesul educațional, de la nivelul studenților, prin intermediul unei anchete care se numește National Student Survey²⁵. De asemenea, Higher Education Statistics Agency (HESA)²⁶ colectează date financiare de la nivelul tuturor instituțiilor de învățământ superior

24. Din lipsă de spațiu, câteva exemple de chestionare ce pot fi utilizate în evaluarea politicilor publice sunt disponibile pe www.gabrielhancean.wordpress.com. De asemenea, exemple de scheme de eșantionare și informații suplimentare cu privire la practica sondajelor de opinie sunt disponibile pe pagina Web a prof. univ. dr. Dumitru Sandu: www.dumitru.sandu.googlepages.com.

25. Vezi www.thestudentsurvey.com.

26. Este vorba despre agenția britanică oficială care colectează, analizează și diseminează date cu privire la învățământul superior din Marea Britanie. Pentru mai multe detalii se poate accesa www.hesa.ac.uk.

din Marea Britanie, iar Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA)²⁷ prelucrează date consistente și extrem de diverse în procesul de evaluare a calității învățământului superior, în vederea acreditării sau evaluării.

Un alt exemplu poate proveni de la nivelul politicilor pe care o universitate își propune să le elaboreze cu privire la creșterea calității propriilor programe de studii universitare. Decizia de a alege între mai multe alternative de politici instituționale poate fi întemeiată prin colectarea de date de cercetare de la nivelul studenților. Conform specificațiilor „Ghidului activităților de evaluare a calității programelor de studii universitare și a instituțiilor de învățământ superior”²⁸, fiecare universitate trebuie să asigure evaluarea semestrială a cursurilor de către studenți. În condițiile actuale, în care la nivelul ciclului de licență numărul de studenți este considerabil (de ordinul sutelor, iar în unele cazuri de ordinul miilor), culegerea de date cea mai adecvată se face prin intermediul anchetei sociologice (se aplică chestionare de evaluare la nivelul studenților fiecărui an de studii, în unele cazuri prin construcția unor eșantioane, în alte cazuri prin investigarea întregii populații cu ajutorul chestionarelor on-line²⁹). Așa cum spuneam, informațiile colectate prin anchetele sociologice sunt de suprafață și permit doar identificarea unor tendințe la nivelul populațiilor investigate, tendințe investigate ulterior prin metode de cercetare de natură calitativă.

O formă de anchetă sociologică este și cea realizată prin aplicarea de chestionare administrative. Aceasta este o tehnică utilizată în vederea evaluării serviciilor publice de către cetățeni. De cele mai multe ori, chestionarele sunt distribuite în cadrul unităților publice care furnizează servicii, iar consumatorii pot completa aceste chestionare, înregistrându-se astfel percepțiile acestora cu privire la nivelul de calitate al serviciului recepționat.

Ancheta sociologică poate fi folosită de instituțiile administrației publice locale (de pildă, primăriile) în identificarea și analiza nevoilor membrilor diferitelor comunități. Agendele de lucru ale primăriilor pot fi construite prin identificarea și ierarhizarea problemelor contribuabililor cu ajutorul chestionarelor. Evaluarea importanței diferitelor probleme cu care o comunitate se confruntă se poate realiza în acest fel. Pe de altă parte, rezultatele generate de o anumită politică publică pot fi evaluate prin apelul la anchetele sociologice.

Decizia unei primării de a construi și amenaja parcuri, spații verzi și locuri de agrement poate fi întemeiată pe sugestiile din partea populației, prin intermediul anchetelor sociologice³⁰. Decizia de a considera unele probleme de la nivelul comunității

27. Agenția pentru asigurarea calității în învățământul superior din Marea Britanie, www.qaa.ac.uk.

28. Disponibil pe www.aracis.ro/proceduri_ro.

29. Vezi instrumentele de cercetare on-line puse la dispoziție de operatori cum ar fi www.monkeysurvey.com.

30. Un exemplu de chestionar ce poate fi utilizat de o primărie în analiza nevoilor comunitare este disponibil pe www.gabrielhancean.wordpress.com.

ca fiind mai importante decât altele poate fi fundamentată și legitimată prin derularea unei anchete sociologice. În chestionar, respondenților li se poate cere să ierarhizeze, prin note, principalele probleme cu care se confruntă la nivelul comunității. În urma prelucrării statistice a notelor acordate, primăria, în calitate de beneficiar al cercetării, poate constata că „lipsa parcurilor, spațiilor verzi și a locurilor de agrement” a obținut în medie cel mai mare punctaj. Prin urmare, o astfel de cercetare poate întemeia decizia primăriei de a concentra o cantitate semnificativă de resurse în direcția rezolvării acestei probleme.

O tehnică specială de realizare a unei anchete sociologice este *sondajul de opinie on-line*. Un exemplu în acest sens este oferit de sistemul de educație universitară din Marea Britanie, prin *The National Student Survey*³¹ (NSS). The Higher Education Funding Council for England³² (HEFCE) cu sprijinul the National Union of Students³³ (NUS) derulează NSS la nivelul mării majorități a instituțiilor de învățământ superior din Marea Britanie, centrându-se pe studenții cuprinși în ciclul de licență, aflați în an terminal. Prin administrarea unui chestionar on-line (prin e-mail³⁴), studenții își pot exprima propriile puncte de vedere cu privire la calitatea serviciilor educaționale care le-au fost furnizate în cadrul universității și pe care urmează să le finalizeze. Altfel spus, prin această formă de anchetă sociologică, instituțiile publice (de exemplu, HEFCE, QAA) din Marea Britanie, cu competențe în domeniul educației universitare, au posibilitatea de a înregistra și măsura percepțiile publicului consumator de servicii educaționale publice. În felul acesta, se pot face măsurători legate de nivelul perceput de calitate al serviciilor educaționale furnizate de universitățile publice. Pe baza unor percepții sociale de acest gen, se pot construi diferite imagini generale legate de modul în care se realizează educația universitară din Marea Britanie.

În mod evident, rezultatele NSS trebuie privite în lumina limitelor pe care le are orice cercetare de tip cantitativ realizată pe baza unui sondaj de opinie on-line. Totuși, la nivelul datelor, care se colectează încă din 2005, se pot observa, prin prelucrare statistică, tendințe sau variații la nivelul răspunsurilor oferite la întrebări legate de *modalitățile de predare, modul de evaluare a activității școlare a studentului, sprijinul academic oferit de profesor și universitate, organizarea și managementul universitar, resursele de învățare puse la dispoziție în procesul educațional, posibilitățile*

31. Informații detaliate cu privire la The National Student Survey sunt oferite pe www.thestudentsurvey.com/faqs.asp#q1.

32. Instituție publică cu atribuții în procesul de finanțare a instituțiilor de învățământ superior din Marea Britanie. Mai multe informații despre HEFCE puteți obține accesând www.hefce.ac.uk.

33. Mai multe informații despre această instituție care reprezintă interesele studenților în Marea Britanie sunt disponibile pe www.nus.org.uk.

34. Derularea cercetării prin anchetă sociologică, tehnica sondajului de opinie prin aplicare de chestionar on-line este realizată tehnic de către Ipsos-MORI. Mai multe informații despre instrumentele de cercetare on-line ale acestei firme private puteți obține accesând www.ipsos-mori.com.

și oportunitățile de dezvoltare personală puse la dispoziție studentului, gradul general de satisfacție. În funcție de aceste tendințe sau variații, se poate spune că există cel puțin un feedback din partea publicului-țintă, afectat direct, cu privire la nivelul de calitate al serviciilor educaționale publice primite.

Un alt exemplu de utilizare a anchetei sociologice în procesul de evaluare a unor programe publice este oferit de Agenția pentru Strategii Guvernamentale (ASG). În octombrie 2008, ASG a realizat un studiu asupra percepțiilor sociale existente cu privire la funcționarea sistemului sanitar românesc³⁵. ASG a externalizat activitatea de colectare a datelor prin sondaj de opinie, bazat pe chestionar aplicat față-în-față. Cercetarea la care fac referire s-a axat pe mai multe grupuri-țintă afectate direct de modul de funcționare a programelor publice din domeniul sănătății: *populație și personal medical (medici de familie, medici rezidenți, farmaciști, asistenți medicali)*. Utilitatea unei astfel de cercetări poate fi dublă: pe de o parte, rezultatele pot permite construcția unei diagnoze la nivelul percepțiilor sociale cu privire la funcționarea sistemului medical (dimensiune descriptivă); pe de altă parte, rezultatele pot constitui un punct de referință în elaborarea unor alternative de politici în vederea soluționării problemelor identificate prin cercetare (dimensiune prospectivă).

Interviul

Unul dintre stereotipurile simțului comun este acela de a confunda sociologia și cercetarea sociologică cu utilizarea metodelor cantitative și, în special, cu utilizarea sondajelor de opinie. Investigarea unei probleme științifice nu se poate realiza printr-o singură metodă sau o singură familie de metode (cantitative sau calitative). Ceea ce obținem prin aplicarea unei singure metode este doar o parte a „adevărului” sau doar o imagine a problemei pe care dorim să o investigăm. La nivelul comunității internaționale de practici de cercetare sociologică, una dintre tendințele unanim acceptate este aceea de a utiliza triangulația în investigarea unei probleme, adică, combinarea de metode de cercetare în analiza unei probleme sociale (este și cazul evaluării politicilor și programelor publice). Una dintre metodele extrem de fecunde din punctul de vedere al informației generate este interviul. Această metodă permite cercetătorului să obțină informații de profunzime cu privire la valorile și credințele ce întemeiază percepțiile respondenților.

Metoda interviului este foarte utilă atunci când ne propunem: (a) să identificăm soluții sau propuneri de rezolvare a problemelor publice, (b) să construim alternative de politici publice, (c) să înregistrăm cauzele deficitului de implementare a unei politici publice, (d) să evidențiem avantajele și dezavantajele unei anumite politici

35. Atât rapoartele de cercetare cu privire la acest studiu, cât și bazele de date (în SPSS) și chestionarele aplicate sunt disponibile pe www.publicinfo.ro/pagini/sondaje-de-opinie.php.

publice pe care dorim să o transferăm etc. Spre deosebire de ancheta sociologică, în cazul interviului, volumul de subiecți cuprinși în cadrul cercetării este semnificativ mai mic. În funcție de obiectivele de cercetare, putem alege să desfășurăm o serie de focus grupuri (de la 4 până la 10, sau chiar mai multe) pe eșantioane³⁶ de 5-12 persoane. Sau putem alege să desfășurăm o serie de interviuri în profunzime cu specialiști sau actori ce aparțin grupurilor-țintă (de la 10 până chiar la 30-40 de interviuri). Numărul de focus grupuri sau de interviuri în profunzime este dependent de tipul de informație pe care dorim să îl colectăm, de modelele teoretic-explicative pe care ni le propunem să le testăm, de resursele pe care le avem la dispoziție și de posibilitățile tehnice. Ceea ce vreau să spun este că nu se poate discuta despre un număr standard de focusuri sau de interviuri în profunzime pe care cineva trebuie să le realizeze pentru a susține că a obținut informația dorită.

Aș dori să revin, în cele ce urmează, la utilitatea conferită de diferitele tipuri de interviu. *Interviul de opinie* este util atunci când ne propunem să înregistrăm informații de profunzime cu privire la percepțiile pe care subiecții le au vizavi de anumite probleme. Spre exemplu, dacă urmărim să identificăm modele de gândire și puncte de vedere cu privire la cauzele care determină calitatea învățământului superior din România și relația dintre universități și piața muncii (în vederea elaborării unei propuneri de politică publică adresată învățământului superior), atunci ar fi util să derulăm interviuri de opinie (individuale sau de grup) în special la nivelul principalelor categorii de public-țintă: cadre didactice, studenți, absolvenți, angajatori, reprezentanți ai asociațiilor profesionale, decidenți politici etc. Tipul de informație obținut este de așteptat să fie diferit și să accentueze aspecte diverse ale problemei. În general, formularea unei alternative de politică publică și specificarea conținutului acesteia trebuie să ia în calcul percepțiile tuturor categoriilor implicate direct și afectate de o anumită problemă.

Interviurile documentare sunt utile atunci când ne propunem să strângem date factuale cu privire la o anumită problemă publică. Spre exemplu, în vederea evaluării implementării programului guvernamental, cunoscut la nivel public sub numele de „cornul și laptele”, se pot colecta date factuale de la nivelul diferiților actori implicați: firme private care au câștigat licitațiile publice, directorii de unități de învățământ preuniversitar, elevi care au beneficiat de rezultatele programului etc. Analiza datelor factuale colectate permite construcția unei diagnoze cu privire la principalele probleme apărute la nivelul implementării (întârzierea plăților către firmele care au furnizat produsele alimentare, calitatea inferioară a produselor de care au beneficiat elevii, prețul de achiziție prea mare în raport cu prețul mediu de piață, numărul de elevi care au beneficiat concret de rezultatele programului etc.).

Așa cum am precizat mai devreme, interviul poate fi *individual* sau de *grup*. Preferința pentru una sau alta din cele două forme de interviu trebuie să aibă în

36. Informații detaliate cu privire la tehnicile de eșantionare specifice interviurilor focalizate pe grup (focus grup) pot fi găsite în Bulai, 2000, sau Krueger și Casey, 2005.

vedere și diferiții factori care intervin la nivelul respondentului și care distorsionează răspunsurile acestuia. Modul în care un respondent/subiect definește contextul situației sociale în care are loc interviul este decisiv pentru tipul de răspunsuri pe care este dispus să îl ofere. Spre exemplu, *dezirabilitatea socială* poate acționa ca factor menit să genereze distorsiuni la nivelul calității informațiilor oferite prin răspunsuri de către cei intervievați. În realizarea focus grupurilor cu angajați ai administrației publice, R.A. Kruger și M.A. Casey (2005) susțin că atât locația și modul de desfășurare a interviului focalizat pe grup, cât și tehnica de interviu utilizată de cercetător sunt decisive în obținerea unor informații relevante. Altfel spus, dacă urmărim să obținem răspunsuri relevante de la angajații unei primării, cu privire la modul de funcționare a serviciilor în cadrul instituției, o eroare decisivă ar fi aceea de a accepta ca superiorii acestora să fie prezenți în timpul interviului. În plus, decizia de a desfășura interviul în interiorul clădirii primăriei poate acționa ca factor de inhibare asupra disponibilității angajaților de a oferi răspunsuri „sincere”. În plus, la nivelul grupurilor de participanți la interviuri de tip „focus grup” pot apărea răspunsuri dezirabile social, din cauza prezenței celorlalți subiecți. Subiecții vor avea tendința de a răspunde așa cum cred ei că ar răspunde ceilalți la aceleași întrebări.

De asemenea, tehnica de interviu utilizată de cercetător (de pildă stilul de moderare, comportamentul nonverbal, stilul vestimentar) și nivelul de complexitate al limbajului utilizat pot acționa ca factori de distorsionare a răspunsurilor. În consecință, acestea trebuie adaptate la profilul grupului de subiecți la nivelul cărora se realizează focus grupul. În general, este recomandat ca limbajul utilizat de moderatorul unui interviu de tip focus grup să fie unul cât mai simplu și mai clar, și cât mai neutru. Adesea, în generarea de răspunsuri, participanții tind să folosească ca referință atitudinea pe care moderatorul o are față de o anumită problemă.

Pentru a evita factori cum ar fi *dezirabilitatea socială* sau *presiunea către normativitate*, uneori sunt preferabile interviurile individuale celor de grup. În cadrul acestor interviuri, se presupune că, fiind singur și alegând o locație confortabilă, subiectul interviului este mult mai deschis către furnizarea unor răspunsuri mai apropiate de propriile convingeri, valori și atitudini. În plus, interviurile individuale îi oferă subiectului posibilitatea să descrie experiențe personale și să accentueze acele aspecte care i se par importante într-o anumită problemă. Interviurile de grup au la rândul lor avantaje care nu se regăsesc la nivelul interviurilor individuale.

Pentru a evidenția diferențele dintre interviul individual și cel de grup, să ne imaginăm următoarea situație. Să presupunem că o organizație nonguvernamentală dorește să propună o politică publică care să reglementeze fenomenul prostituției. Strategia utilizată de această organizație este transferul de politici publice. Altfel spus, organizația dorește să evalueze mai multe politici publice ale prostituției existente la nivel european și să promoveze una dintre acestea pentru România. Primul aspect de care practicienii evaluatori trebuie să țină cont este legat de natura subiectului de cercetare, care poate fi definit ca fiind „delicat”. Este de așteptat ca la întrebări de tipul „Sunteți de acord cu legalizarea prostituției?”, „Credeti că

legalizarea prostituției ar avea efecte pozitive?”, „Asociați trei cuvinte termenului de prostituată” sau „Credeți că prostituția este o muncă ca oricare alta?” să se obțină răspunsuri diferite în funcție de tipul de interviu utilizat. Într-un interviu de grup, gradul de *dezirabilitate socială* și *presiunea către normativitate* pot conduce respondenții către răspunsuri conforme cu ceea ce este de așteptat social și cultural ca aceștia să răspundă. Șansele de a obține răspunsuri, soluții și preferințe nedistorsionate pentru transferul unei anumite politici publice europene în domeniul prostituției sunt mai mari prin utilizarea unui interviu individual. Indivizii își schimbă comportamentul verbal în funcție de tehnica de interviu utilizată, nu doar în cazul temelor de discuție care fac referire la probleme sociale delicate. Schimbarea comportamentului verbal este specifică oricărei teme de discuție. Căutarea de soluții pentru creșterea calității învățământului superior sau identificarea problemelor de la nivelul universităților care conduc la o calitate percepută ca scăzută a serviciilor educaționale sunt alte exemple de subiecte de cercetare care pot produce variație la nivelul comportamentului verbal al respondenților în funcție de tipul de interviu utilizat.

Interviul, individual sau de grup, de opinie sau documentar, este sugerat spre a fi utilizat în procesul de evaluare atât de specialiști, cât și de reprezentanții instituțiilor publice cu competențe în această zonă³⁷. În ciuda acestor recomandări și sugestii, trebuie să privim cu reținere rezultatele produse pentru evaluare prin intermediul interviurilor. Și, de asemenea, să fim foarte atenți în modul în care alegem să proiectăm chestionarul care fundamentează derularea unui interviu. Modul în care formulăm întrebările, modul în care adresăm întrebările și înseși tipurile de întrebare reprezintă alte surse de distorsionare/influențare a răspunsurilor pe care trebuie să le controlăm. Este greu de crezut că funcționarii unei instituții publice ne vor descrie în cadrul unui interviu modalitățile practice de atribuire preferențială a unui contract de achiziție publică³⁸. În plus, este greu de crezut că studenții unei facultăți vor descrie situațiile concrete de hărțuire sexuală sau modalitățile nonetice de acordare a notelor practicate de unele cadre didactice.

Deși par evidente sau banale, precizările pe care le-am făcut mai sus, cu privire la sursele de distorsionare a datelor obținute prin utilizarea de interviuri, sunt necesare. Spre exemplu, în domeniul achizițiilor publice, numeroase instituții nonguvernamentale și media acuză comportamentul preferențial al anumitor instituții publice în atribuirea de contracte de achiziție publică. Aceste acuze sunt susținute în marea majoritate a cazurilor de rezultatele unor cercetări realizate prin anchetă sociologică sau interviu. Chestionarele utilizate în cadrul acestor metode de cercetare sunt construite prin întrebări de tipul „Credeți că politicienii iau mită?” sau „Credeți că

37. Vezi în acest sens documentele pe care le-am recomandat, elaborate de Unitatea de Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului.

38. Comportamentul informal al comisiilor de achiziție publică prin care se acordă preferențial un contract este greu de măsurat/descris prin utilizarea metodei interviului sau anchetei sociologice.

primării acordă contracte publice prietenilor?”. Răspunsurile oferite la aceste întrebări cu greu pot reprezenta informație relevantă pentru cercetare în lipsa altor metode de cercetare care să verifice măsura în care putem avea încredere în informația respectivă. Spre exemplu, atribuirea unui număr consistent de contracte de achiziție publică către *aceiași* operatori economici nu trebuie etichetată ca fiind clientelism, comportament de parazitare a fondurilor publice, proastă funcționare a cadrului legislativ etc. Cauzele acestui fenomen trebuie cercetate prin apelul la metode mai adecvate de colectare de informații, cum ar fi apelul la observația participativă sau analiza de rețea socială (vezi Hâncean, 2007a, pp. 239-268).

Pentru generarea de soluții în vederea rezolvării problemelor publice, pentru elaborarea și selectarea diferitelor alternative de politici, pentru realizarea transferului de politici publice, pentru evaluarea stadiului în care se află o anumită politică sau pentru propunerea de măsuri corectoare pentru politici publice specifice, în general este recomandată utilizarea unui mix de interviuri de grupuri specializate. Am în vedere aici *brainstormingul*, *metoda Delphi*, *tehnica grupului nominal* și *metoda scenariilor*.

Brainstormingul este o tehnică de interviu de grup utilizată în special în domeniul afacerilor private, cu precădere de către firmele de publicitate care doresc să construiască campanii de promovare pentru anumite produse. Această tehnică a fost aplicată ulterior la nivelul campaniilor electorale, în promovarea candidaților pe piața politică. Transferul acestei tehnici la nivelul instituțiilor publice și al politicilor publice se poate utiliza fie la identificarea unor posibile alternative de politici, fie la identificarea unor soluții de utilizare eficientă a fondurilor publice.

Spre exemplu, decizia unei primării de a închiria spații din domeniul public către firmele private de peisagistică poate reprezenta o soluție inovatoare generată în urma unui exercițiu de *brainstorming*. O astfel de soluție reprezintă o formă de utilizare eficientă a banilor publici: pe de o parte, primăria nu mai cheltuie resurse în direcția îngrijirii și dezvoltării spațiilor verzi, ci preferă să închirieze spații din domeniul public firmelor de specialitate. Pe de altă parte, firmele private de peisagistică preferă să administreze și să întrețină spațiile verzi, în schimbul posibilității de expunere publică a propriei mărci.

Evaluarea alternativelor de politici publice/diferitelor soluții de rezolvare a unei probleme publice se poate realiza prin intermediul metodei Delphi, cu experți. Avantajele utilizării acestei metode sunt diverse. În primul rând, participanții sunt de obicei experți în domeniul alternativelor de politici publice. În al doilea rând, prin această metodă pot fi rezolvate probleme complexe (definirea unor strategii de politică macroeconomică pentru perioadele de criză socială, financiară etc.). În al treilea rând, forma de organizare pe care o propune această tehnică de interviu elimină într-un grad destul de însemnat factorii de distorsionare a răspunsurilor/soluțiilor care pot fi propuse. În al patrulea rând, metoda Delphi promovează soluții argumentate rațional care trebuie să dobândească sprijinul și susținerea participanților.

Spre exemplu, modalitatea de reglementare a sectorului energetic prin intervenții publice se poate realiza prin derularea metodei Delphi la nivelul mai multor grupuri de experți: profesori universitari specialiști în domeniu, reprezentanți ai instituțiilor publice cu atribuții în domeniul energetic, reprezentanți ai firmelor publice și private care funcționează în sectorul energetic, reprezentanți ai consumatorilor de energie. Soluțiile propuse de fiecare grup de specialiști, la finalul sesiunilor implicate de metoda Delphi, pot fi transferate către celelalte grupuri de specialiști și discutate prin aceeași metodă. În final, ne putem aștepta la identificarea unei singure soluții, agreeate de toate grupurile de specialiști, sau la o definiție mai bună a soluțiilor stabilite inițial.

Tehnica grupului nominal și metoda scenariilor pot fi utilizate tot în cadrul procesului de evaluare a alternativelor de politici publice. Spre exemplu, stabilirea unui set de indicatori care să măsoare mai obiectiv și mai adecvat calitatea învățământului superior se poate realiza prin apelul la aceste tehnici de interviu. Specialiștii din domeniul învățământului superior pot face propuneri de noi indicatori de măsurare a calității serviciilor educaționale și apoi le pot discuta în cadrul unor grupuri de lucru specializate. Rezultatul acestor discuții poate consta în definirea unui set unic de indicatori de calitate care să reprezinte un punct de plecare în înfăptuirea unei politici de asigurare a calității.

Observația

Evaluarea rezultatelor (outcome și output³⁹) unei politici și descrierea problemelor publice (descrierea contextului unei probleme publice) ce implică rezolvarea prin politici publice se pot realiza prin apelul la metoda observației. Spre exemplu, evaluarea calității serviciilor educaționale furnizate de universitățile publice se poate realiza prin observația structurată. „Ghidul activităților de evaluare a calității programelor de studii universitare și a instituțiilor de învățământ superior”, elaborat de ARACIS, specifică faptul că autorizarea de funcționare provizorie sau acreditarea unei instituții de învățământ superior se acordă pe baza raportului de evaluare externă elaborat de o comisie de experți evaluatori exterioară instituției evaluate. Comisia de experți trebuie să se prezinte la sediul universității supuse procedurii de

39. *Output* face referire la rezultatele concrete, fizice ale unei politici (de exemplu, numărul de absolvenți ai unei universități), iar *outcome* face referire la efectele pe care o politică le are atât la nivelul grupurilor afectate direct, cât și la nivelul grupurilor afectate indirect (de exemplu, numărul de absolvenți care reușesc să se angajeze pe piața muncii, la finalul studiilor). Un exemplu mai clar în acest sens poate fi construit în felul următor. Să ne imaginăm că autoritățile promovează puternic o legislație îndreptată împotriva poluării. Rezultatul (output) acestei legislații (politici) poate fi numărul de fabrici care au investit în re tehnologizare. Efectul (outcome) re tehnologizării ar fi reprezentat de îmbunătățirea calității aerului.

evaluare și să *observe* dacă gradul de realizare a indicatorilor de performanță corespunde cu cel declarat de universitate în raportul de evaluare internă. Un exemplu de observație structurată ar fi următorul: comisia de evaluatori ARACIS verifică prin observație directă dacă numărul de titluri bibliografice declarat de universitate există și în realitate la bibliotecă sau dacă la cantina universității studenții beneficiază de locuri suficiente pentru a servi masa.

Experimentul

Utilizat adesea în condiții de laborator, în vederea dezvoltării de teorii sau realizării de studii, experimentul poate fi aplicat și în evaluarea alternativelor de politici publice, în forma comun cunoscută de *pilotare*. Să ne reîntoarcem la exemplul legat de grupurile de experți care își propun, prin tehnica grupului nominal, să stabilească grile noi de indicatori de măsurare a calității învățământului superior. Există situații în care lipsește acordul unanim cu privire la tipul de soluție ce trebuie aplicat pentru rezolvarea unei probleme. În astfel de cazuri, autoritățile pot decide să aplice două soluții alternative la aceeași problemă, la nivelul unor unități de dimensiuni reduse, pentru a le studia ulterior efectele și rezultatele produse. Spre exemplu, dacă grupurile de specialiști din domeniul învățământului superior nu se pot decide cu privire la o singură grilă de indicatori de măsurare a calității pe care să o propună, au posibilitatea experimentării. Să presupunem că grupurile de specialiști aleg două posibile grile de indicatori de măsurare a calității programelor de studii universitare. Pentru a vedea care dintre cele două grile de indicatori este mai adecvată, pot alege să aplice fiecare grilă în câte o universitate. Ulterior acestei decizii, prin măsurarea efectelor și rezultatelor produse de fiecare grilă de indicatori de performanță, pot opta pentru una dintre cele două.

Utilizarea experimentului sau pilotării în evaluarea alternativelor de politici publice este destul de dificilă și costisitoare. Efectele și rezultatele unei pilotări de cele mai multe ori nu sunt generate numai de politica publică avută în vedere, ci și de alți factori greu controlabili. În plus, este discutabil și incert dacă rezultatele produse de pilotare într-un anumit context se reproduc într-un alt context.

Analiza documentelor sociale și tehnica analizei de conținut

Analiza documentelor sociale și tehnica analizei de conținut pot fi utilizate atât în analiza contextului unei politici publice (analiza situației care reclamă promovarea unei politici), cât și în evaluarea alternativelor de politici sau a implementării unei politici. Analiza legislației, a documentelor oficiale, a poveștilor de viață ale actorilor ce aparțin grupurilor de public afectate direct de o anumită problemă, analiza rezultatelor produse de anumite politici în alte țări etc. sunt activități esențiale pentru procesul politicilor publice, indiferent de problema avută în vedere.

Metoda analizei de rețea socială

Ultima metodă de cercetare pe care îmi propun să o prezint în capitolul de față este metoda analizei de rețea socială. Această metodă de cercetare nu este larg răspândită, pentru că presupune date și informații deja existente și colectate prin alte metode (analiza documentelor sociale, observație participativă, interviuri etc.) și resurse și cunoștințe specifice și complexe (de exemplu, utilizarea de softuri specializate în vederea prelucrării datelor de cercetare). Cu toate acestea, analiza de rețea socială este extrem de utilă în definirea și investigarea structurilor sociale ce definesc contextul ale cărui probleme reclamă nevoia de politici publice. În plus, analiza de rețea socială este extrem de utilă în investigarea rezultatelor și efectelor pe care le produce implementarea unei anumite politici publice (vezi Wasserman și Faust, 1994 ; Hâncean, 2007a, pp. 239-268 ; Hâncean, 2007b). Prin utilizarea acestei metode poate fi descris și analizat cadrul instituțional care face posibilă implementarea unei anumite politici publice și care explică natura rezultatelor și efectelor acesteia.

Tabelul 1. Sinteza metodelor și tehnicilor de cercetare sociologică prezentate în cadrul acestui capitol

Nr. crt.	Metoda/tehnica de cercetare	Utilizarea în evaluarea politicilor publice a exemplelor folosite în capitol	Avantaje	Dezavantaje
1.	Ancheta sociologică a) directă – prin aplicarea chestionarului față în față ; b) indirectă – prin chestionar autoadministrat, prin telefon sau on-line.	Descrierea contextului unei politici publice (ex. adaptarea educației universitare la cerințele pieței muncii ; evaluarea importanței problemelor publice în analiza nevoilor sociale) Permite evaluarea alternativelor de politici (ex. evaluarea politicilor de asigurare a calității propuse de universități) Permite evaluarea efectelor unei politici publice la nivelul publicurilor-țintă (ex. evaluarea calității serviciilor educaționale ; evaluarea performanțelor cadrelor didactice ; evaluarea serviciilor publice furnizate de instituțiile administrației publice ; evaluarea rezultatelor și efectelor programelor publice din domeniul sănătății)	Permite colectarea de date de la un număr mare de respondenți/unități Asigură confidențialitatea respondenților Nivel înalt de comparabilitate a rezultatelor, permițând realizarea de studii comparative transversale	Costuri financiare ridicate Datele colectate sunt generale, permițând doar identificarea unor tendințe Oferă imaginea unui fenomen la un anumit moment Dificultăți legate de accesarea persoanelor care ar trebui cuprinse în eșantion Nivel ridicat de non-răspunsuri

		Permite evaluarea gradului de implementare a unor politici și programe publice (ex. evaluarea implementării politicilor din sectorul de sănătate)		
2.	Interviul a) de opinie sau documentar b) intensiv, extensiv, în profunzime c) non-directiv, directiv d) structurat, semistrukturat, nestrukturat e) individual sau de grup (focus grup; brainstorming, tehnicile terapeutice, metoda Delphi, tehnica grupului nominal; metoda scenariilor) f) exploratorii sau de completare (de date, de verificare de informații)	Descrierea contextului unei politici publice (ex. identificarea percepțiilor cu privire la problemele dintr-un anumit sector de activitate; stabilirea problemelor domeniului energetic) Permite evaluarea efectelor unei politici publice la nivelul publicurilor-țintă (ex. evaluarea calității serviciilor educaționale; evaluarea gradului de adaptare a educației universitare la cerințele pieței muncii) Permite evaluarea alternativelor de politici (ex. stabilirea politicii publice referitoare la fenomenul prostituției care urmează a fi transferat; alegerea unei politici macroeconomice; stabilirea unei politici publice în domeniul energetic) Evaluarea gradului de implementare a unei politici publice (ex. culegerea de date factuale cu privire la implementarea anumitor programe publice – Cornul și laptele)	Permite colectarea de date specifice, de profunzime de la nivelul subiecților/unităților investigate Permite colectarea de date ce rezultă din interacțiunile dintre subiecți Permite analiza efectelor generate de status, prestigiu, putere la nivel inter și intrainstituțional Permite accesarea experiențelor de viață pe care indivizii le-au avut în relație cu anumite probleme sau politici publice Flexibil, permițând cercetătorului să aprofundeze anumite aspecte ce țin de o problemă sau politică anume Asigură un grad mai mare de obținere a răspunsurilor decât în cazul anchetei sociologice	Nu asigură confidențialitatea identității respondenților Acțiunea factorilor de distorsiune a răspunsurilor este mai mare decât în cazul anchetei sociologice (dezirabilitatea socială, influența statusului, presiunea către normativitate) Răspunsurile au grad scăzut de generabilitate și de comparabilitate transversală Dificultăți legate de accesarea persoanelor care ar trebui cuprinse în eșantion Gradele de relevanță și de semnificație ale datelor sunt puternic dependente de abilitățile și calitățile cercetătorului

3.	Observația structurată sau nestructurată	Descrierea contextului unei politici publice (evaluarea externă a instituțiilor de învățământ superior în vederea acreditării sau autorizării provizorii) Evaluarea efectelor/rezultatelor unei politici publice (ex. evaluarea rezultatelor și efectelor politicilor ecologice antipoluare)	Oferă posibilitatea de a colecta informații care descriu anumite situații, contexte, modele de comportament social (verbale, nonverbale, acționale)	Gradele de relevanță și de semnificație ale datelor sunt puternic dependente de abilitățile și calitățile cercetătorului Comparabilitatea datelor culese de observatori diferiți este relativă și discutabilă Nu surprinde schimbările de proces, care au loc în timp
4.	Experimentul experimentul de laborator și pilotarea exterioară laboratorului	Permite evaluarea alternativelor de politici (alegerea unei grile de indicatori de asigurare a calității în învățământul superior prin pilotare)	Permite controlul ridicat al acțiunii anumitor politici în rezolvarea de probleme sociale	Calitatea datelor este dependentă de controlul condițiilor de pilotare/realizare a experimentului și de competențele de cercetare ale specialiștilor Este costisitoare, pentru că implică resurse de timp, financiare, umane consistente Aplicabilitate extrem de limitată la nivelul evaluării politicilor publice
5.	Analiza documentelor sociale Tehnica analizei de conținut	Descrierea contextului unei politici publice Evaluarea efectelor/rezultatelor unei politici publice Evaluarea gradului de implementare a unei politici publice	Permite identificarea unor probleme noi Asigură colectarea informațiilor prin studiul secundar al datelor	Implică costuri ridicate de timp Este puternic dependentă de competențele cercetătorului și de accesibilitatea datelor necesare cercetării
6.	Analiza de rețea socială	Evaluarea efectelor/rezultatelor unei politici publice (ex. atribuirea contractelor de achiziție publică)	Permite identificarea relațiilor interinstituționale și interorganizaționale Permite identificarea fluxurilor de resurse publice	Presupune existența unor date colectate anterior prin alte metode de cercetare Este costisitoare deoarece presupune competențe de cercetare complexe și avansate

		Evaluarea gradului de implementare a unei politici publice (ex. atribuirea contractelor de achiziție publică)	Permite analiza contextelor sociale prin identificarea structurilor sociale ce le compun Nivel înalt de comparabilitate a datelor, ceea ce permite realizarea unor studii comparative transversale	
--	--	--	--	--

Bibliografie

- ARACIS, 2006, „Metodologia de evaluare externă, standardele, standardele de referință și lista indicatorilor de performanță a Agenției Române de Asigurare a Calității în Învățământul Superior”, București, document disponibil și pe www.aracis.ro.
- Borgatta, E.F., și Montgomery, R.J.V. (2000), *Encyclopedia of Sociology*, ediția a 2-a, New York, Macmillan Reference USA.
- Bulai, A. (coord.) (2003), *Ghid de evaluare și eficientizare a activităților din administrația publică locală*, București, Codecs.
- Bulai, A. (2000), *Focus-grup*, București, Paideia.
- Chelcea, S.; Mărginean, I. și Cauc, I. (1998), *Cercetarea sociologică. Metode și Tehnici*, Deva, Destin.
- Delbeq, A.L.; Van de Ven, A.H. și Gustafson, D.H. (1986), *Group Techniques for Program Planning: A Guide to Nominal Group and Delphi Processes*, Green Briar Press, Middleton, Wisconsin.
- Dunn, W. (2004), *Public Policy Analysis. An Introduction*, ediția a 3-a, Pearson, Prentice Hall, New Jersey.
- Fetterman, D.M. (1998), „Ethnography”, ediția a 2-a, *Applied Social Research Methods Series*, vol. 17, Sage Publication, Thousand Oaks, Londra, New Delhi.
- Harris, R. (1998), *Techniques for Creative Thinking*, Vanguard U Home Page, California.
- Hâncean, M.G. (2009), „Problema obiectivității evaluării politicilor publice”, *Perspective politice*, nr. 3.
- Hâncean, M.G. (2007a), „Analiza gestionării banilor publici prin apelul la rețelele sociale”, în F. Bondar, 2007, *Politici publice și administrație publică*, Polirom, Iași.
- Hâncean, M.G. (2007b), „Elemente de bază în analiza de rețea socială”, *Perspective politice*, nr. 2/2008.
- Hogwood, B.W., Gunn, L.A. (2000), *Introducere în analiza politicilor publice*, Trei, București.
- Jupp, V. (2006), *The Sage Dictionary of Social Research Methods*, Sage Publications Ltd., Londra.

- Krueger, R.A., Casey, M.A. (2005), *Metoda focus grup. Ghid practic pentru cercetarea aplicată*, Polirom, Iași.
- Linstone, H.A. și Turoff, M. (2002), *The Delphi Method. Techniques and Applications*, Murry Turoff and Harold A. Linstone.
- Mack, N. ; Woodsong, C. ; MacQueen, K.M. ; Guest, G. și Namey E., *Qualitative Research Methods : A Data Collector's Field Guide*, Family Health International, North Carolina, USA.
- Mărginean, I. (2004), „Proiectarea cercetării sociologice”, Polirom, Iași.
- Miroiu, A. ; Rădoi, M. și Zulean, M. (2002), *Analiza politicilor publice*, SNSPA, București, suport de curs dezvoltat în cadrul proiectului „Guvernare și Administrație Publică” finanțat de către CNCIS.
- Neergaard, H. și Ulhoi, J.P. (2007), *Handbook of Qualitative Research Methods in Entrepreneurship*, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, UK.
- Rotariu T. și Iluț, P. (2001), *Ancheta sociologică și sondajul de opinie*, Polirom, Iași.
- Secretariatul General al Guvernului, Direcția de Politici Publice (2009), *Ghid de monitorizare și evaluare*, București.
- Secretariatul General al Guvernului, Unitatea de Politici Publice (2006), *Manual pentru elaborarea propunerii de politici publice*, București.
- Secretariatul General al Guvernului (2006), *Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului*, București.
- Secretariatul General al Guvernului, Unitatea de Politici Publice (2004), *Ghid privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central*, București.
- de Singly, F. ; Blanchet, A. ; Gotman, A. și Kaufmann, J.-C. (1998), *Metode ale anchetei sociologice : chestionarul și interviul*, Polirom, Iași.
- Wasserman, S. și Faust, K. (1994), *Social Network Analysis : Methods and Applications*, Cambridge University Press.
- Willer, D. ; Walker, H.A. (2007), *Building Experiments. Testing Social Theory*, Stanford University Press, Stanford California.
- Williams, M. (2003), *Making Sense of Social Research*, Sage Publication Ltd, Londra.

Capitolul III

Metode și instrumente de evaluare a calității în învățământul superior¹

Bogdan Florian și Marian-Gabriel Hâncean

Rezumat

Capitolul de față abordează problematica metodelor și instrumentelor de evaluare a instituțiilor de învățământ superior din perspectiva calității și a performanțelor activităților de predare – învățare și cercetare. Preocuparea pentru asigurarea calității în învățământul superior, chiar dacă putem considera că este de dată mai recentă, datorită în mare parte reformelor instituționale și legislative provocate de Procesul Bologna, poate fi legată de metodele de management instituțional specifice activităților economice. Însă, trebuie stabilite diferențe clare cu privire la relația dintre metodele de asigurare a calității în activitatea economică și metodele și instrumentele de evaluare a calității activităților specifice unor instituții de învățământ superior. Capitolul de față se concentrează asupra benchmarking-ului, o metodă care provine din domeniul managementului economic, ca instrument ce poate fi adaptat și utilizat în contextul specific al instituțiilor de învățământ superior. De multe ori confundat cu ierarhizarea sau clasificarea instituțiilor de învățământ superior, benchmarking-ul este de fapt o metodă larg utilizată în special în unele sisteme de învățământ superior pentru a determina cauzele ce duc la succesul anumitor instituții sau programe de învățământ superior și a permite adaptarea și îmbunătățirea celor cu performanțe mai reduse. În ce măsură benchmarking-ul poate fi adaptat contextului instituțional și legislativ românesc și în ce măsură acesta poate deveni un instrument util în procesul de evaluare și asigurare a calității din România sunt doar câteva teme pe care am încercat să le tratăm.

1. Textul capitolului de față este bazat pe o cercetare mai amplă la care au participat autorii, derulată în cadrul proiectului „Asigurarea calității în învățământul superior din România în context european. Dezvoltarea managementului calității la nivel de sistem și instituțional” ; finanțat prin POSDRU 2/1.2/S/1. Proiectul este implementat de Agenția Română pentru Asigurarea Calității în Învățământul Superior (ARACIS). Anumite părți sau informații din cadrul acestui capitol pot fi regăsite și pe site-ul ARACIS, la adresa www.aracis.ro, precum și în documentele elaborate în cadrul proiectului amintit.

Introducere

Capitolul de față, prin organizarea sa, propune o abordare atât teoretică, cât și aplicată cu privire la ceea ce noi am definit ca fiind managementul evaluării calității în învățământul superior. Astfel, primele trei secțiuni ale capitolului sunt de natură teoretică și abordează, în contextul învățământului superior, conținutul conceptelor de acreditare și evaluare a calității, de standarde, criterii și indicatori de asigurare a calității și de benchmarking – ca proces de îmbunătățire a calității. Ultimele secțiuni ale capitolului sunt de natură aplicată și își propun să prezinte cititorilor principalele elemente constitutive definitorii pentru două sisteme de asigurare a calității și acreditare a instituțiilor de învățământ superior: cazul României și al Marii Britanii.

Prima secțiune a acestui capitol face referire la procesele de acreditare și evaluare a calității. Astfel, sunt prezentate caracteristicile și pașii ce trebuie urmați în procesul de acreditare. În plus, procesul de acreditare este definit în contextul mai larg al procesului de evaluare a calității instituțiilor și programelor de studii din domeniul învățământului superior. Finalul acestei prime secțiuni este destinat diferitelor forme de evaluare a calității din învățământul superior și modului în care relaționează procesele de acreditare și evaluare a calității. A doua secțiune a capitolului își propune să surprindă relația dintre standarde, criterii și indicatori, acestea fiind considerate elemente esențiale în procesul de evaluare a calității. A treia secțiune a capitolului este centrată pe o serie de aspecte definitorii pentru procesul de benchmarking: apariție, utilitate, caracteristici, definiții conceptuale și elemente definitorii. În plus, cei interesați pot afla informații legate de formele de benchmarking existente la nivelul practicii și de posibilitățile de fundamentare teoretică a benchmarking-ului în contextul studiilor organizaționale. Secțiunea a patra este destinată prezentării elementelor esențiale ale sistemului de asigurare a calității și acreditare a instituțiilor de învățământ superior din România, iar ultima secțiune încearcă să ofere o imagine sintetizată a practicilor de asigurare a calității și de acreditare a instituțiilor de învățământ superior din Marea Britanie.

Acreditare și evaluarea calității

Acreditarea este adesea definită drept un proces prin care o organizație publică sau privată nonprofit sau un organism privat evaluează calitatea produselor, activităților sau a unor subdiviziuni ale unei instituții sau organizații pentru a oferi recunoașterea oficială a faptului că instituția respectă anumite criterii sau standarde minimale predefinite. Rezultatul procesului constă de cele mai multe ori în oferirea unui status (o decizie de tip „da” sau „nu”), a unei recunoașteri sau a unei licențe de a funcționa cu validitate limitată la o anumită perioadă de timp. În cazul particular al învățământului superior, procesul de acreditare este acel proces de evaluare în urma căruia o instituție de învățământ superior (de obicei o universitate), o parte a acelei instituții (de obicei o facultate sau un departament) sau un program de studii (văzut ca produs

al respectivei instituții) primesc recunoașterea oficială din partea statului în cadrul căruia funcționează și, implicit, dreptul de a emite diplome de studii valabile și recunoscute oficial pe teritoriului statului respectiv. Vom arăta pe parcursul acestei lucrări că, spre deosebire de evaluarea calității, procesul de acreditare, chiar dacă poate fi considerat o formă de evaluare, are un obiectiv legal, care permite funcționarea și vizează un set de standarde și criterii minimale ce trebuie îndeplinite. Această caracteristică separă cele două sisteme de evaluare atât din perspectiva rezultatelor lor, cât și din punctul de vedere al instrumentelor de evaluare folosite și al gradului de complexitate al analizei pe care o presupun.

Acreditarea are o serie de caracteristici specifice :

- are ca obiectiv certificarea unui set de standarde minimale de calitate la nivelul unui curs universitar, unui program de studii sau unei instituții de învățământ superior ;
- presupune realizarea unui raport de evaluare de către o comisie sau o organizație cu competențe în domeniu ;
- standardele de calitate sunt utilizate ca puncte de referință ;
- deciziile cu privire la acreditare sunt binare, întotdeauna de tipul „da” sau „nu”, și întotdeauna luate de autoritatea publică competentă, de obicei ministerul care se ocupă de domeniul educației ;
- deciziile cu privire la acreditare se bazează întotdeauna doar pe criterii de calitate și niciodată pe considerente politice ;
- deciziile cu privire la acreditare sunt limitate în timp/au valabilitate temporară.

Acreditarea implică în general trei pași specifici :

- (i) *un proces de autoevaluare* realizat de facultate, administrație și de reprezentanții instituției sau programului de studii supus acreditării, care conduce la realizarea unui raport ce are drept referențial standardele și criteriile corpului (extern) care acreditează ;
- (ii) *o vizită de evaluare* realizată de o echipă de experți evaluatori, selectată de organizația care oferă acreditarea. Rezultatul acestei vizite constă în elaborarea unui raport de evaluare a validității informației cuprinse în raportul de autoevaluare realizat la nivelul instituției care urmează să primească acreditarea, precum și a unei recomandări cu privire la acreditare adresată comisiei de acreditare de la nivelul organizației externe care acreditează ;
- (iii) *o examinare realizată de comisia de acreditare* a datelor cu privire la gradul în care instituția supusă evaluării satisface standardele de calitate, precum și a recomandării primite din partea echipei de experți evaluatori care au realizat vizita de evaluare. Examinarea este realizată pe baza unui set dat de criterii de calitate și are drept rezultat o evaluare finală și comunicarea acesteia instituției supusă acreditării (sau care acreditează anumite programe de studii), precum și autorității competente în domeniul acreditării.

Acreditarea presupune o definiție clară a calității așteptate de la un curs, de la un program de studii sau de la o instituție pentru ca evaluările și concluziile să poată fi realizate pe baza unui set coerent și explicit de puncte de referință/standarde.

Accreditarea este adesea definită în relație cu procesul de asigurare a calității, cele două forme de evaluare fiind considerate complementare. Specificitatea acreditării constă în furnizarea, de către un organism legitim unei instituții de învățământ superior sau unui program de studii, a unei aprobări formale conform căreia standardele predefinite sunt îndeplinite. De altfel, din punct de vedere al organizării instituționale a acestor procese, reamarcăm o separare foarte clară a lor. Majoritatea statelor europene, semnatare ale Declarației de la Bologna (1999), au construit sisteme instituționale în cadrul cărora acreditarea și asigurarea calității sunt abordate separat. Astfel, state precum Germania, Austria, Marea Britanie, Olanda, Franța și altele au un sistem instituțional în cadrul căruia instituțiile care au atribuții în acreditare sunt separate de cele care au atribuții în domeniul evaluării și asigurării calității. Nu trebuie însă omis faptul că aceste instituții cooperează și există mecanisme specifice de coordonare între ele. Modelul cel mai des întâlnit este cel al unei instituții cu atribuții doar în domeniul acreditării, care recomandă acreditarea instituțiilor de învățământ superior, susținută în procesul de evaluare de cel puțin o „agenție” (publică sau privată, de la caz la caz) care evaluează sau auditează calitatea instituțiilor de învățământ superior sau a programelor de studii ale acestora. În cazul României, despre care vom discuta mai pe larg într-o secțiune ulterioară a capitolului, există în prezent o singură instituție care are atribuții legale atât în domeniul asigurării calității, cât și în cel al acreditării. Vom vedea că, potrivit legii, acreditarea este considerată în România ca fiind parte a procesului de asigurare a calității, instituția mandatată să asigure calitatea în domeniul învățământului superior având atât rolul de a evalua și audita calitatea instituțiilor de învățământ superior și a programelor acestora, cât și atribuția oficială de a recomanda Ministerului Educației acreditarea acestora.

Procesele de acreditare și evaluare a calității împărtășesc obiective comune: îmbunătățirea calității educației, furnizarea informațiilor publice și asigurarea unui anumit nivel de calitate în educație, în special în ceea ce privește învățământul superior. În majoritatea cazurilor, scopul lor este de a verifica dacă cerințele de calitate sunt sau nu respectate de instituții și dacă acestea satisfac nivelul de calitate minimal admis. Prin evaluarea calității se definește procesul general de analiză sistematică și critică care conduce la realizarea de judecăți și recomandări cu privire la calitatea unei instituții de învățământ superior sau a unui program de studii. De obicei, evaluarea calității se realizează atât prin proceduri interne (evaluare internă), cât și prin proceduri externe (evaluare externă) (Vlăsceanu, Grünberg și Pârlea, 2007, p. 56).

Evaluarea externă constituie procesul prin care o agenție specializată colectează date, informații și „dovezi” cu privire la o instituție de învățământ superior, program de studii sau nucleu de activități dintr-o instituție de învățământ superior, în vederea furnizării unui „verdict” cu privire la calitatea acestora. Evaluarea externă este realizată de o echipă de experți evaluatori sau inspectori și presupune în general trei operațiuni distincte: analiza raportului de autoevaluare realizat la nivelul instituției care dorește acreditarea, o vizită de evaluare și realizarea unui raport de evaluare.

Evaluarea internă sau autoevaluarea constă în colectarea sistematică, la nivelul instituției de învățământ superior, a unor date calitative și cantitative. Instrumentele cel mai des folosite pentru colectarea acestor date sunt: chestionarele aplicate periodic studenților, cadrelor didactice și absolvenților; discuții de grup cu reprezentanți ai actorilor sociali implicați (*stakeholders*), de exemplu reprezentanți ai angajatorilor; construirea de baze de date care să permită elaborarea de statistici privind diferite aspecte ale funcționării instituțiilor de învățământ superior, de exemplu evidențe financiar-contabile, cifre de școlarizare; formalizarea conținutului cursurilor și activităților specifice proceselor educaționale și de cercetare sub forma fișelor de disciplină (de exemplu), supuse periodic evaluării colegiale (în cadrul catedrelor de exemplu) etc. Procesul de autoevaluare trebuie să conducă la elaborarea unui raport de autoevaluare care este furnizat ulterior echipei externe de experți evaluatori sau inspecitori (Vlăsceanu *et al.*, 2007, p. 56).

Acreditarea implică proceduri de evaluare a calității, dar urmărește un obiectiv limitat (luarea deciziei de acreditare de tipul „da” sau „nu”), spre deosebire de evaluarea calității. Astfel, spre exemplu, Brennan și Shah (2000) consideră că există patru tipuri de evaluare: academică, managerială, pedagogică și a relațiilor de muncă. Acest exemplu de tipologie are drept criteriu nivelul procesului de evaluare și arată diferența structurală fundamentală dintre un proces de evaluare a calității și cel al acreditării.

Atât acreditarea, cât și evaluarea calității au ca referențial un standard în raport cu care este estimată calitatea instituției sau a programului de studii. Alte instrumente, cum ar fi benchmarking-ul sau auditul, implică, la rândul lor, un proces de evaluare care, în mod normal, estimează gradul în care un program de studii sau o instituție atinge nivelul de calitate stabilit de realizatorii programului sau de conducerea instituției. Acreditarea dezvoltă o decizie care spune dacă un program de studii, o calificare sau o instituție respectă anumite standarde sau cerințe externe. Acreditarea este, din acest punct de vedere, un ultim pas în procesul de evaluare a calității, fiind o interpretare a evaluării, care răspunde la întrebarea dacă o instituție/program de studii prezintă un nivel de calitate care satisface standardele existente.

Așa cum am arătat, evaluarea are drept obiectiv constatarea nivelului de calitate a unui proces educațional. Evaluarea procesului educațional de nivel superior se poate realiza atât prin analiza variabilelor de *input* (resursele umane și materiale care sunt incluse în procesul educațional), cât și a variabilelor de *output*² (de exemplu, *descriptori de competențe*³ dobândite de absolvenți, *specificații de program*⁴, dar și „produse” ale programelor de cercetare-dezvoltare derulate în cadrul unei instituții de învățământ superior). Descriptorii de competențe oferă o prezentare generală cu privire la rezultatele, competențele, cunoștințele și abilitățile pe care absolvenții le

2. Rezultatul sau consecința unui proces sau acțiune (Vlăsceanu *et al.*, 2004, p. 19).

3. Expresie utilizată în Olanda.

4. Expresie utilizată în Marea Britanie.

vor dobândi prin încheierea unui anumit program de studii. Specificația de program reprezintă o descriere concisă cu privire la rezultatul de învățare așteptat de pe urma unui program de studii și mijloacele prin care aceste rezultate sunt obținute și măsurate/evaluate. Specificațiile unui program trebuie să prezinte explicit rezultatele așteptate în termeni de cunoștințe, competențe, abilități. Conform lui Hamalainen și colaboratorii săi, acestea sunt împărțite (în Olanda) în două categorii: specificații aferente fiecărei discipline de studiu și specificații aferente standardelor academice generale (Vlăsceanu și Barrows, 2004). În Marea Britanie, se utilizează termenul „obiect al benchmark-ului”. Acesta se referă la enunțuri cu privire la așteptările generale în legătură cu standardele pe baza cărora se atribuie calificările.

D. Van Damme consideră că evaluarea calității reprezintă un termen foarte general care face referire la o gamă largă de practici și proceduri prin care sunt măsurate și apreciate performanțele studenților, ale programelor de studiu, ale departamentelor, ale instituțiilor și chiar ale unor sisteme întregi (Vlăsceanu și Barrows, 2004, p. 126).

Standarde și criterii

Criteriile și standardele alcătuiesc cadrul de referință pentru evaluarea calității și acreditare. Prin *criteriu* se înțelege baza oricărei concluzii evaluative, mijlocul prin care putem interpreta cât de bine au fost realizate obiectivele. *Standardele* vorbesc despre nivelele/gradele de referință care trebuie atinse. Standardele și criteriile pot fi coroborate pentru elaborarea unor puncte de referință (*benchmarks*) în raport cu care un anumit program sau instituție poate fi evaluată sau comparată.

Vlăsceanu și colaboratorii săi (2007) consideră că *standardul* reprezintă o cerință sau o condiție cu privire la un anumit nivel estimat, în raport cu care este evaluată calitatea sau care trebuie atins de o instituție de învățământ superior sau de programele de studii ale acesteia, în vederea acreditării⁵. Potrivit autorilor, standardele pot fi cantitative și calitative; standardele cantitative pot fi uneori rezultatele folosirii instrumentului de *benchmarking*. Ele includ gradații/nivele care variază de la cele minime (*de bază*), pe care instituțiile de învățământ superior ce urmăresc obținerea acreditării trebuie să le atingă, la cele maxime, denumite uneori și *de excelență*. Standardele pot avea puncte de referință diferite: *inputuri* (standarde de conținut), *outputuri* (standarde de performanță) sau *proces*. Standardele pot fi generale (pentru nivelul de studii) sau specifice (la nivel de disciplină de studiu).

În ceea ce privește învățământul superior, standardele pot fi clasificate astfel (Vlăsceanu *et al.*, 2007, p. 90):

- academice (legate de abilitățile intelectuale ale studenților);
- de competență (legate de abilitățile tehnice ale studenților);

5. D. Van Damme dă termenului „standard” un înțeles asemănător: „cerințe și condiții de bază de calitate care trebuie satisfăcute de o instituție sau un program”.

- de servicii (legate de serviciile pe care organizația le oferă studenților) ;
- organizaționale (principiile și procedurile prin care instituția se asigură că furnizează o învățare și un mediu de cercetare adecvate).

Alte abordări consideră că *standardele* ar trebui limitate la nivelul cerințelor și condițiilor minimale ce trebuie îndeplinite de instituțiile de învățământ superior sau de programele de studii ale acestora pentru a fi acreditate. Aceste condiții implică așteptări cu privire la calitate, gradul de îndeplinire a standardelor, eficiență, viabilitate financiară, sustenabilitate. De asemenea, standardele pot descrie rezultatele așteptate ale unui program de studii, caz în care fac referire la competențele, cunoștințele, abilitățile și/sau atitudinile pe care absolvenții este de așteptat să le dețină. Scopul standardizării calității este stabilirea unor rezultate (*outcomes*) în funcție de estimări, de așteptările cu privire la finalitatea unei activități.

Indicatorii reprezintă variabile operaționale care se referă la caracteristici măsurabile ale instituțiilor de învățământ superior sau ale programelor de studii derulate de acestea, care permit colectarea de date și determinarea gradului în care standardele au fost sau nu îndeplinite (Vlăsceanu *et al.*, 2007, p. 59). Indicatorul trebuie diferențiat de *unitatea de măsură*, care reprezintă informație/date utilizate, pentru a determina nivelul de performanță al unei caracteristici sau atribut. De asemenea, indicatorul trebuie diferențiat de *standard* prin faptul că acesta din urmă reprezintă nivelul de performanță acceptată în termenii unui criteriu numeric specific. Putem distinge mai multe categorii de indicatori :

- *indicatori de context* (legați de mediul specific în care funcționează o anumită instituție de învățământ superior) ;
- *indicatori de input* (legați de resursele logistice, umane și financiare ale unei instituții de învățământ superior) ;
- *indicatori de proces* (care se referă la modul în care sunt utilizate resursele unei instituții de învățământ superior, la managementul inputurilor, la funcționarea organizației) ;
- *indicatori de output* (care se referă la realizările sau produsele instituției de învățământ superior).

O distincție relevantă suplimentară se poate realiza între indicatorii de tip *output* și indicatorii de tip *outcome*. Indicatorii de *output* măsoară performanța și fac referire la numărul de servicii sau produse care „ies din sistem ca rezultat al inputurilor”. Indicatorii de *outcome* surprind efectele și schimbările generate de servicii sau produse asupra sistemului ori asupra unor alte domenii conexe. Aplicată la nivelul sistemului de învățământ superior, această distincție poate fi exemplificată în felul următor : „numărul de absolvenți ai programului de studii x” poate fi considerat un indicator de tip *output*, în timp ce „numărul de absolvenți ai programului de studii x angajați pe piața muncii la șase luni de la absolvire” poate fi considerat un indicator de tip *outcome*. În acest exemplu, *outputul* „programului de studii x” constă în numărul de absolvenți, în timp ce *outcome-ul* reprezintă efectul pe care îl

produce programul de studii asupra pieței muncii (domeniul conex), respectiv numărul celor care se angajează la șase luni de la finalizarea programului.

Standardele pot fi operaționalizate sub forma indicatorilor (Vlăsceanu și Barrows, 2004, p. 21). În practică, indicatorii utilizați sunt de obicei cantitativi, pentru a permite elaborarea de statistici comparative, atât între elementele evaluate, cât și pe serii de timp.

Indicatorii de performanță reprezintă indicatori statistici care caută să ofere o măsură obiectivă cu privire la modul în care o instituție de învățământ superior obține rezultate superioare standardelor minime necesare pentru acreditare. Ei permit instituțiilor să-și definească propria performanță drept punct de referință (*benchmark*), făcând posibilă comparația interinstituțională. Vlăsceanu și colaboratorii săi (2007, p. 60) consideră că indicatorii de performanță sunt parametrii statistici care reprezintă o măsurătoare a gradului în care o instituție de învățământ superior sau un program de studii performează pe o anumită dimensiune de calitate. Ei permit măsurători calitative și cantitative, de scurtă sau lungă durată, ale rezultatelor de sistem sau de program. De asemenea, indicatorii de performanță mai sunt definiți și ca valori numerice folosite în măsurarea a ceva dificil de cuantificat, fiind diferențiați de simpla statistică de management prin faptul că implică un punct de referință, spre exemplu un standard sau un „comparator” (Lund, 1998, p. 66).

D.F. Westerhijden (2001) demonstrează că sistemele de acreditare și evaluare a calității dezvoltate la nivelul Europei de Vest împărtășesc o serie de elemente comune. Evaluarea instituțiilor de învățământ superior sau a programelor de studii dezvoltate de acestea se realizează prin evaluări intermediare la nivelul :

- *resurselor* (personalul didactic, studenții, managementul, facilitățile, finanțarea) ;
- *programului* (conținutul curriculumului, designul de curriculum, predarea și învățarea, cercetarea, consilierea și tutoriatul/ghidarea, trainingul aplicat, legăturile cu viața activă sau cariera, internaționalizarea, examinările aferente disciplinelor și lucrările de la finalul programului de studii – teze, licențe, disertații) ;
- *rezultatelor* (gradul de îndeplinire a obiectivelor, fluxurile de studenți, durata studiilor, plasarea absolvenților pe piața muncii, impactul regional)⁶.

Potrivit lui L.V. Frenyo, standardele, criteriile, punctele de referință (*benchmarks*) și indicatorii pot fi stabiliți în mod explicit prin lege și/sau de către organismele de acreditare ori pot fi stabiliți în mod implicit, prin practica proceselor de evaluare.

Benchmarking-ul

Utilizarea comparativă de date, sau *benchmarking-ul*, este practică de ani de zile în diferitele sectoare ale economiei, inclusiv în domeniul învățământului superior. Totuși, J. Alstete (1996, p. 5) consideră că benchmarking-ul, în accepțiunea sa

6. Informații suplimentare despre recomandările europene cu privire la metodologiile referitoare la acreditare și evaluare pot fi găsite la <http://www.enqa.net>.

principală, a fost dezvoltat la începutul anilor '80 de compania XEROX, ca răspuns la nivelul ridicat al concurenței și la scăderea dramatică a cotei de piață. Folosind experiența lui D.T. Kearns, director executiv al companiei Rank Xerox, Robert C. Camp definea benchmarking-ul drept „căutarea celor mai bune practici dintr-un anumit domeniu de activitate, care să conducă la performanțe superioare”⁷. Prin benchmarking este definit un proces sistematic și permanent de măsurare și comparare a proceselor de muncă ale unei organizații cu ale altele (Alstete, 1995, p. 5).

Apariția benchmarking-ului prima dată în zona organizațiilor private comerciale nu este deloc întâmplătoare, ci este rezultatul presiunilor constante la nivelul top-managementului pentru măsurarea și îmbunătățirea performanțelor organizaționale. Nevoia de a fi competitive și de a identifica oportunitățile intra- și extraorganizaționale a condus organizațiile private la dezvoltarea benchmarking-ului drept soluție managerială de reducere a costurilor și de creștere a calității serviciilor și bunurilor produse. Potrivit lui Mark T. Czarnecki (1999, p. 155), benchmarking-ul este „un instrument de măsurare a performanței, utilizat în contextul existenței unor inițiative de îmbunătățire ; un instrument ce măsoară performanța operațională a organizațiilor prin comparație, pentru a identifica cele mai bune practici.”

Scopul benchmarking-ului este de a furniza managerilor standarde externe și comparabile de măsurare a calității și a costurilor activităților interne ale unei organizații sau instituții, precum și de a-i ajuta să identifice oportunitățile de îmbunătățire a activităților. C.J. McNair și T. Watts (2006, p. 6) consideră că benchmarking-ul reprezintă o metodă de a învăța o organizație cum să-și îmbunătățească activitatea. Încercând să definească conceptul de benchmarking, M. Zairi și P. Leonard (1994, p. 23) au căutat referiri în dicționarul *Oxford* (ediția 1987) unde au găsit ca definiție a termenului „benchmark” : standard sau punct de referință. Autorii găsesc aceeași semnificație și în *Roget's Thesaurus*, unde termenul este legat de concepte precum „standard de comparație”, „cadru de referință” și „model”. Zairi și Leonard consideră, investigând originea cuvântului „benchmark”, că termenul „benchmarking” a devenit sinonim cu mijloacele de identificare a „standardului de comparație”, a „cadrului/punctului de referință”, a „modelului”.

N. Jackson și H. Lund (2000) definesc benchmarking-ul drept „un proces de învățare structurat astfel încât să permită celor implicați să compare serviciile/activitățile/produsele proprii pentru a le identifica punctele tari și slabe relative, în vederea îmbunătățirii acestora”.

V.L. Meek și J.J. van der Lee (2005, p. 13) consideră că exercițiul de benchmarking presupune două elemente obligatorii : (a) existența unui acord puternic al liderilor instituționali (inclusiv în ceea ce privește aspectele financiare) de a lua în considerare rezultatele benchmarking-ului și de a realiza îmbunătățirile care se impun ; și (b) existența unei colaborări și a unui acord între toate părțile implicate în realizarea benchmarking-ului.

7. Preluat din Mohamed Zairi și Paul Leonard (1994).

S. Garlick și G. Pryor (2004, p. 9) consideră că benchmarking-ul are două obiective : (a) evaluarea proceselor și practicilor unei organizații din punctul de vedere al calității și al costurilor, prin comparație cu anumite standarde externe (cele mai bune practici) din domeniul în care funcționează organizația ; (b) benchmarking-ul poate fi utilizat ca un instrument de management de diagnostic permanent, centrat pe învățare, colaborare și leadership, în vederea unei îmbunătățiri continue a organizației în timp.

D. Charles și P. Benneworth (2002, p. 4) consideră că benchmarking-ul prezintă o serie de caracteristici care trebuie subliniate dată fiind valoarea lor specială : (a) o gamă de puncte de referință (*benchmarks*) poate acoperi o varietate de acțiuni realizate de un set eterogen de instituții de învățământ superior ; (b) benchmarking-ul poate susține procesul decizional ; (c) abordările de benchmarking utilizează indicatori calitativi și cantitativi, măsurători de proces care permit identificarea adoptării bunelor practici fără a aștepta măsurarea rezultatelor ; (d) benchmarking-ul permite combinarea diferitelor forme de măsurare și a modelelor de performanță.

În *Benchmarking Methods and Experiences* (HEFCE⁸, 2003, p. 4) sunt oferite următoarele definiții pentru conceptul de benchmarking :

- Definiția 1 : „Benchmarking-ul se referă la realizarea de comparații între organizații și la învățarea lecțiilor care pot fi desprinse de pe urma acestor comparații” (*European Benchmarking Code of Practice*) ;
- Definiția 2 : „Proces structurat, intern și extern, de învățare de la cei care sunt lideri într-un anumit domeniu sau cu care se pot realiza comparații legitime” (*Royal Mail*) ;
- Definiția 3 : „Căutarea sistematică și continuă și introducerea celor mai bune practici care conduc la o performanță superioară prin implementarea procesului de îmbunătățire” ; „Procesul de comparare și măsurare continuă în raport cu alte organizații de oriunde din lume pentru a obține informații cu privire la filosofii, politicile, practicile și măsurătorile care ajută organizația să adopte acțiunile ce îi vor permite să ia măsuri în vederea îmbunătățirii propriilor performanțe” (*American Productivity and Quality Centre - APQC*).
- Definiția 4 : „Acea practică prin care ești suficient de umil încât să admiți că cineva este mai bun la un anumit lucru, fiind totodată suficient de înțelept încât să încerci să înveți să devii la fel de bun sau chiar mai bun” (*APQC*).
- Definiția 5 : „Procesul⁹ de identificare, înțelegere și adoptare a practicilor și proceselor extraordinare ale altor organizații în vederea îmbunătățirii performanțelor proprii organizației” (*English Universities Benchmarking Club*).

Potrivit definițiilor prezentate mai sus, benchmarking-ul nu face referire doar la măsurarea performanței, ci reprezintă o metodă strategică pentru menținerea și sporirea performanțelor unei organizații sau instituții într-un mediu competitiv. Conform HEFCE (2003, p. 4), elementele esențiale ale benchmarking-ului ar fi următoarele :

8. Benchmarking-ul este promovat în învățământul superior din Anglia de Higher Education Funding Council for England (HEFCE) și de Quality Assurance Agency (QAA).
9. Prin proces, HEFCE definește succesiunea de activități care conduce la obținerea de valoare adăugată prin producerea rezultatelor așteptate plecând de la o varietate de inputuri.

- *practică continuă* : benchmarking-ul trebuie încorporat într-un ciclu regulat de planificare al organizației și în managementul proceselor-cheie ale organizației ;
- *practică sistematică* : este importantă asigurarea unei metodologii consecvente care să fie adoptată de organizație și urmată în mod real ;
- *implementare* : benchmarking-ul ajută la identificarea decalajelor dintre performanțele curente ale organizației și performanțele ce pot fi obținute prin raportare la exemplele de bune practici într-un domeniu ; ajută la identificarea modului în care sunt obținute rezultatele identificate prin analiza bunelor practici ; pentru ca îmbunătățirile să se producă, un anumit set de acțiuni poate fi determinat și implementat ;
- *cea mai bună practică* : nu este necesar să fie identificată „cea mai bună practică în mod absolut” pentru ca benchmarking-ul să aibă succes ; practica „bună sau superioară” este probabil o sintagmă mai adecvată.

Tabelul 1. Elemente definitorii pentru benchmarking

Utilitatea benchmarking-ului pentru o organizație	Benchmarking-ul asistă organizația pentru a răspunde unor întrebări de tipul	Ce nu este benchmarking-ul
Ajută organizațiile să compare sistematic nivelul de performanță al propriilor funcții și procese interne cu nivelurile de performanță ale altora	Cum să îți îmbunătățești nivelul de performanță internă ?	Nu este o altă formă de analiză a competiției, pentru că implică COOPERARE ORGANIZAȚIONALĂ
Ajută organizațiile să identifice disfuncționalitățile și discontinuitățile de la nivelul propriilor procese de activitate care afectează negativ propria performanță	Cum să îți îmbunătățești propriile procese de activitate ?	Nu este doar copiere, pentru că în unele cazuri faptul că alții fac lucrurile într-un alt fel nu înseamnă că o fac și mai bine
Ajută organizația să depășească rezistența internă față de realizarea unei schimbări potrivite	Cum știi că organizația ta are cele mai bune procese de afaceri ?	Nu este spionaj industrial sau furt, pentru că deschiderea și onestitatea sunt vitale pentru asigurarea benchmarking-ului
Ajută organizația să justifice metodele, operațiile și alocarea de resurse		Nu este doar o modalitate de a-i ajunge pe alții din urmă
		Nu este doar o soluție de criză, aplicată o dată și pentru totdeauna, pentru că implică derularea de procese pe perioade de timp îndelungate, care necesită ajustare și repetare
		Nu este o comparație de claseamente și ierarhii, pentru că scopul este de a învăța despre procesele și condițiile care favorizează performanțele superioare

European Foundation for Quality Management (EFQM) consideră că filosofia fundamentală a benchmarking-ului este să știi ceea ce vrei să îmbunătățești sau să înveți ; să identifici „bunele practici” dintr-un anumit domeniu ; să înveți din „bunele practici” ce și cum au realizat celelalte organizații ; să adaptezi și să încorporezi ceea ce ai învățat la nivelul propriilor procese organizaționale. În consecință, benchmarking-ul permite organizațiilor să adopte, să adapteze și să îmbunătățească bunele practici.

C.J. McNair consideră că perioada anilor '80-'90 a fost dominată, în ceea ce privește studiile de management, de ideea conform căreia multe dintre „bolile” mediului de afaceri pot fi vindecate prin instrumente și tehnici inovatoare. Una dintre tehnicile propuse în această perioadă a fost aceea de „benchmarking”. Autorul consideră că teoria instituțională poate oferi fundamentarea conceptuală necesară pentru benchmarking – văzut ca „o aplicație teoretică atât în literatură, cât și în practică”. Această fundamentare este susținută de argumentul potrivit căruia teoria instituțională definește procesele prin care structurile (incluzând norme, reguli, practici rutiniere) sunt întemeiate și autorizate drept practici de afaceri acceptabile. În acest context, C.J. McNair propune două astfel de procese, complementare :

- (a) schimbarea isomorfică instituțională – definită drept dorința organizației de a adopta structuri, strategii și procese similare cu ale altor organizații care funcționează în același mediu organizațional, prin trei mijloace :
 - i. isomorfismul coercitiv, care pornește de la influența politică și de la problema legitimității ;
 - ii. isomorfismul mimetic, care rezultă din răspunsurile standard la incertitudine ;
 - iii. isomorfismul normativ, asociat cu profesionalismul ;
- (b) legitimitatea organizațională de care, din perspectivă instituțională, organizația are nevoie pentru a se conforma la normele sociale de comportament acceptabil și, astfel, pentru a supraviețui ; normele în cauză derivă din statusul conferit de actorii externi interesați, de cele mai multe ori guvernul, publicul, breslele (Meyer și Rowan, 1977).

Peter Drucker (1998) consideră că benchmarking-ul pornește de la asumția conform căreia ceea ce face o organizație poate fi făcut de oricare altă organizație ; dacă acest lucru este făcut cel puțin la fel de bine ca organizația lider, atunci condiția competitivității este satisfăcută. O parte din reprezentanții teoriilor instituționale consideră benchmarking-ul ca reprezentând o măsurătoare în procesul de evaluare a performanței definit de funcția de control bugetar (Smith, 1994). Alți reprezentanți evidențiază virtuțile benchmarking-ului ca rezultat (*output*) obținut în urma unor măsurători realizate.

Potrivit lui McNair și Leibfried, există mai multe forme de benchmarking, în funcție de nivelul organizațional la care se realizează (McNair, 2006).

- (a) Benchmarking-ul intern (**Bi**) pune accent pe structura internă a unei organizații, pe domeniile sale funcționale. **Bi** pune sub semnul întrebării toate practicile organizaționale existente, mai precis procesele care încep atunci când este primită

o cerere din partea unui client și care se termină atunci când cererile respective i s-a răspuns prin satisfacerea tuturor celor implicați. Potrivit acestei forme de benchmarking, doar activitățile care adaugă valoare relației cu clientul pe termen lung ar trebui susținute, în timp ce costurile activităților care nu reprezintă un adaos de valoare ar trebui respinse.

(b) Benchmarking-ul extern (Be – „direct competition benchmarking”) privește în exteriorul organizației pentru a identifica nivelurile de performanță ale competitorilor direcți. Ideea centrală este de a identifica prin Be punctele tari și punctele slabe ale competitorilor direcți, aceasta reprezentând primul pas în planificarea unei strategii de succes.

(c) Benchmarking-ul sectorial (Bs – „industry benchmarking”) depășește comparația de tip „unu-la-unu” pe care o propune Be, urmărind identificarea tendințelor. Accentul cade acum pe metodele și caracteristicile-cheie (de producție sau de furnizare de servicii) care pot oferi un avantaj competitiv în relația cu competitorii direcți din sector/domeniu. Bs implică comparația cu organizațiile care demonstrează cele mai bune practici de furnizare a produselor sau serviciilor¹⁰.

(d) Benchmarking-ul de clasă (Bc – „best-in-class benchmarking”) se aplică afacerilor derulate de organizații în mai multe domenii/sectoare, afaceri care împărtășesc procese comune, cum ar fi metodele de vânzare, metodele de marketing, cursurile de perfecționare a personalului etc. În felul acesta, Bc este folosit pentru a stabili standarde de performanță și a identifica tendințe de-a lungul unui grup de procese înrudite. Bc separă organizația de produsul pentru care are concurență directă și de afacerea cu care participă într-un conglomerat de organizații dintr-un segment de piață similar.

C.J. McNair (2006, p. 8) consideră că isomorfismul organizațional reprezintă dorința organizațiilor de a adopta structuri, strategii, procese care le fac să semene cu organizațiile reprezentative, sau practici folosite de alte organizații din mediul lor. Tendința spre *isomorfism organizațional* este determinată, susțin P. DiMaggio și W. Powell (1983), de procesele de isomorfism coercitiv, mimetic și normativ și de practicile de management și productivitate care le acompaniază și despre care se crede că asigură succesul.

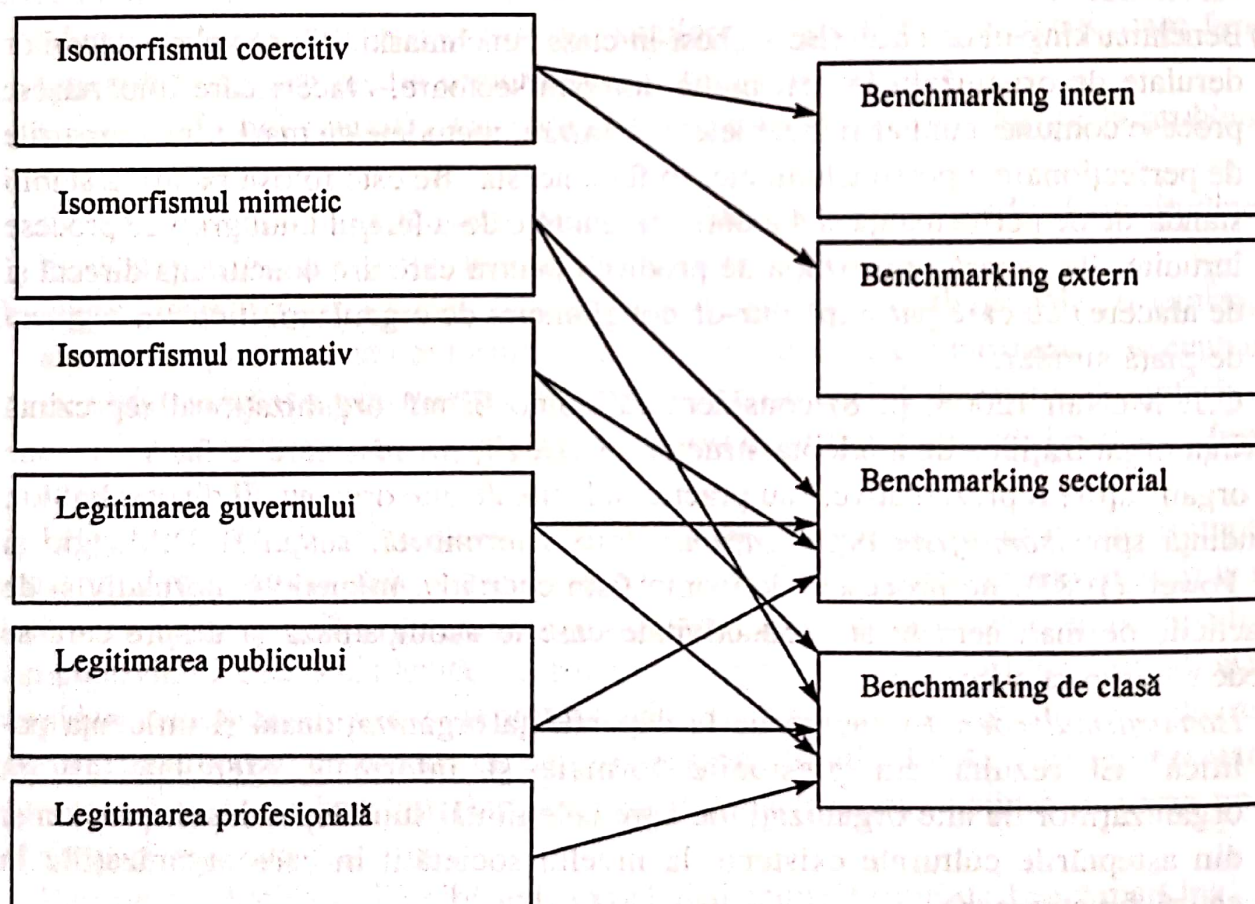
- *Isomorfismul coercitiv* pleacă de la dependența organizațională și influența politică. El rezultă din presiunile formale și informale exercitate asupra organizațiilor de alte organizații de care cele dintâi sunt dependente, precum și din așteptările culturale existente la nivelul societății în care organizațiile în cauză funcționează.
- *Isomorfismul mimetic* descrie tendința organizațiilor care se confruntă cu incertitudine sau cu dificultăți din mediul extern de a imita practicile utilizate de alte organizații.

10. Evident că acestea sunt similare. Bs se realizează pentru organizații care funcționează în același domeniu/sector.

Acest isomorfism apare acolo unde organizațiile percep sistemele, produsele, funcțiile sau activitățile altor organizații ca fiind superioare sau mai de succes.

- *Isomorfismul normativ* derivă în principal din obligațiile sociale, profesionale sau morale. Acest isomorfism a fost definit ca fiind lupta colectivă a membrilor unui câmp/sector organizațional sau ai unui grup ocupațional de a defini, a controla și a legitima propria autonomie ocupațională.

Legitimitatea organizațională este definită de C.J. McNair ca fiind statusul conferit organizației de actori externi interesați. Din această perspectivă, organizația legitimă este cea ale cărei valori și acțiuni sunt congruente cu valorile și așteptările de acțiune ale unui actor extern. Autorul susține că doar anumite grupuri pot acorda legitimitate organizațiilor. Printre acestea sunt menționate guvernul sau agențiile guvernamentale care dețin controlul asupra organizațiilor; diferitele tipuri de public – prin impunerea și menținerea standardelor de acceptabilitate; și breslele – prin impunerea și menținerea standardelor de competență profesională.



Trecând dincolo de abordarea instituțională cu privire la benchmarking, să revenim la definirea conceptului de benchmarking prezentând setul de întrebări la care N. Kempner (1993) consideră că benchmarking-ul ar trebui să răspundă: cât

de buni suntem noi în comparație cu alții ? Cât de buni vrem să fim ? Cine este cel mai bun ? Cum putem adapta ceea ce fac alții la propria organizație ? Cum putem fi mai buni decât cei mai buni ?

Tabelul 2. *Abordări cu privire la benchmarking*

Abordarea	Descrierea abordării
Benchmarking centrat pe costuri	Este centrat pe studiul dinamicii costurilor.
Benchmarking competitiv sau pentru performanță	Proces prin care organizația utilizează măsurători de performanță pentru a se compara cu organizații similare. În învățământul superior, universitățile se compară între ele în termeni de cota de piață, performanțe de cercetare sau costuri. Această formă de benchmarking poate fi aplicată și în interiorul organizației prin comparația performanțelor unităților individuale.
Benchmarking de proces	Această abordare se concentrează pe procese și operații specifice. Spre exemplu, în învățământul superior : practicile de management, înscrierile la cursuri sau planificarea temporală a activităților.
Benchmarking funcțional sau generic	Implică parteneriatul dintre organizații ce provin din sectoare diferite și care urmăresc să îmbunătățească anumite activități sau procese specifice.
Benchmarking global	Procesul de benchmarking este derulat la nivel internațional, nu numai național.

Sursa : N. Jones, 2004, p. 4.

În ceea ce privește utilizarea benchmarking-ului în cazul instituțiilor de învățământ superior, trebuie menționat faptul că aceasta reprezintă o practică relativ recentă, frecventă îndeosebi în spațiul anglo-saxon. Marea Britanie, Australia sau Statele Unite ale Americii folosesc în prezent sisteme de benchmarking multiple, structurate pe diferite nivele de analiză, care acoperă aspecte diverse ale activității instituțiilor de învățământ superior, de la administrare până la derularea proceselor academice și de cercetare. Potrivit unui raport al Commonwealth Education Management Service : „Pentru majoritatea instituțiilor de învățământ superior, dorința de a învăța una de la alta și de a împărtăși exemple de bună practică este la fel de veche ca și instituția în sine. Punând accentul pe colegialitate și recunoașterea rolului internațional al universității, această dorință a luat forme diverse : asociații profesionale, atât academice, cât și ne-academice, care se întrunesc pentru a-și împărtăși interesele comune ; vizite numeroase ale unor delegații dintr-un sistem de învățământ superior în altul pentru a observa funcționarea acestuia ; organizații profesionale care colaborează cu alte instituții pentru a susține activitățile academice și pentru a media standardele ; iar acolo

unde există o practică de acreditare sau evaluare a calității formalizată, dependența acestora de bunăvoința universităților a fost dovedită prin asigurarea, din rândul propriilor membri, a personalului de evaluare a altor instituții” (Schofield, 1998, p. 8).

Benchmarking-ul aduce ca element de noutate formalizarea comparațiilor dintre instituții. Rațiunile care au condus la dezvoltarea recentă a procesului de benchmarking în rândul instituțiilor de învățământ superior ar putea fi rezumate astfel : „dezvoltarea spiritului de competiție la nivel internațional ; dezvoltarea interesului față de sporirea calității și dezvoltarea «mișcării» calității ; dezvoltarea rapidă a tehnologiei informației care simplifică procesul de colectare și administrare a datelor” (Schofield, 1998, p. 9).

Benchmarking-ul este un proces complementar activității de evaluare a calității. El se bazează, în primul rând, pe colectarea de date statistice cu privire la instituțiile de învățământ superior ; iar mai apoi, pentru a putea produce analize ale unor aspecte specifice ale activității acestora, pe colectarea de date calitative. Benchmarking-ul nu reprezintă o metodologie de clasificare, obiectivul său principal fiind acela de a ajuta o instituție să identifice și să implementeze procese optime, folosite de instituții similare, pentru derularea activităților sale. Tabelul 3 rezumă principalele argumente pro și contra utilizării metodei de benchmarking în evaluarea instituțiilor de învățământ superior.

Tabelul 3. *Aspecte pozitive și critici la adresa benchmarking-ului din învățământul superior*

Aspectele pozitive definite de susținătorii benchmarking-ului	Criticile definite de opozanții benchmarking-ului
– oferă o structură de evaluare externă ; – creează noi rețele de comunicare între instituțiile de învățământ superior ; – stabilește la nivel de instituție de învățământ superior direcția în care trebuie să se realizeze îmbunătățirile care conduc la inovare ; – permite definirea strategiilor de asigurare a calității.	– este aplicabil doar proceselor administrative și practicilor de predare ; – este un eufemism al copierii ; – este lipsit de inovare ; – expune slăbiciunile instituționale.

(adaptare după J. Alstete, 1995, p. 7)

Considerăm că este necesară o scurtă paranteză, pentru a explica mai clar rolul pe care utilizarea metodei de benchmarking îl poate juca în dezvoltarea instituțiilor de învățământ superior. Ca și asigurarea calității, benchmarking-ul reprezintă un concept preluat din managementul întreprinderilor private și adaptat pentru a putea fi transpus în mediul specific de funcționare a instituțiilor de învățământ superior. Sistemele de învățământ de tip anglo-saxon (ne referim aici în special la Marea Britanie, Statele Unite ale Americii și Australia), în cadrul cărora instituțiile de învățământ superior private au un rol mult mai însemnat, atât din punct de vedere al resurselor materiale pe care le dețin, cât și al calității „produselor” de cercetare și

educaționale, pot fi considerate mai flexibile și mai permeabile pentru astfel de procese, metode sau instrumente de evaluare. Nu trebuie să uităm faptul că metoda benchmarking-ului a apărut și s-a dezvoltat în sectorul economic ca urmare a inițiativei venite din interiorul organizațiilor sau firmelor, și nu ca un element impus din afara lor. La fel s-a întâmplat și în sistemele de învățământ superior de tip anglo-saxon, unde există în prezent asociații sau fundații non-profit, care asigură servicii de evaluare bazate pe metodologii de benchmarking, care vizează domenii precum procesul educațional, procesul de cercetare sau chiar activitatea financiară a instituțiilor de învățământ superior¹¹. Benchmarking-ul ca metodă de evaluare a calității poate fi adesea confundat cu ierarhizarea sau clasamentele (în limba engleză *ranking*). Chiar dacă rezultatul final al unui proces de benchmarking seamănă cu un clasament, diferența fundamentală este aceea că benchmarking-ul folosește comparația între organizații pe baza unor criterii de similaritate, în timp ce clasamentele sau ierarhiile în domeniul învățământului superior sunt realizate cel mai adesea între instituții de învățământ superior fără a se face diferențe între ele. Mai mult, în ceea ce privește finalitatea celor două tipuri de procese, benchmarking-ul are ca scop în primul rând evaluarea unor mecanisme, a unor procese și descoperirea acelor strategii sau instrumente prin care acestea să poată fi replicate, în timp ce ierarhizarea are ca scop final elaborarea unei liste ordonate în funcție de unul sau mai multe criterii de evaluare, cel mai adesea prin acordarea unui punctaj. Nu putem omite faptul că, în cazul unui proces de ierarhizare, aplicarea unei metodologii (incluzând aici criterii, standarde, indicatori, instrumente de colectare a datelor etc.) unice pentru toate instituțiile de învățământ superior va produce în mod inevitabil avantaje și dezavantaje implicite. Nu este aici locul unei analize cu privire la diferite metodologii de ierarhizare, însă considerăm că merită arătat faptul că acestea creează inevitabil diferențe între unitățile investigate, fără a produce și posibile recomandări sau măsuri de îmbunătățire a situației. Benchmarking-ul este un proces de învățare instituțională, în timp ce ierarhizarea o simplă clasificare, care nu poate oferi și soluții de ameliorare sau explicarea unor procese ori a unor mecanisme.

Sistemul de asigurare a calității și acreditare a instituțiilor de învățământ superior din România

În prezent, sistemul de evaluare și asigurare a calității pentru instituțiile de învățământ superior din România este coordonat de Agenția Română pentru Asigurarea Calității

11. Un exemplu de organizație este National Association of College and University Business Officers (NACUBO) care reunește peste 2.500 de colegii și universități din Statele Unite ale Americii. NACUBO oferă membrilor săi o varietate de servicii, de la consultanță și lobby până la servicii de evaluare bazate pe metodologii de benchmarking a diferitelor domenii de activitate.

în Învățământul Superior (ARACIS). Conform H.G. 1418/2006, metodologia de evaluare externă folosită de ARACIS este comună procedurilor de acreditare/autorizare și celor de evaluare a calității activității instituțiilor de învățământ superior. Cele două procese, cel de autorizare/acreditare și cel de evaluare a calității, sunt tratate unitar, evaluarea calității fiind o etapă a obținerii autorizației de funcționare sau a acreditării instituției de învățământ superior. Trebuie subliniat faptul că nu există metodologii diferite de evaluare între evaluarea instituțională și cea a programelor de studii propuse spre autorizare/acreditare de către o instituție de învățământ superior. De asemenea, nu există o diferență clară între evaluarea externă a calității și procedura de autorizare/acreditare instituțională.

Metodologia folosită în prezent de ARACIS este organizată în „Domenii de asigurare a calității”, domeniile sunt operaționalizate în criterii cărora le corespund standarde care, la rândul lor, sunt operaționalizate sub forma indicatorilor. Din analiza structurii metodologiei de evaluare externă¹² putem remarca faptul că există unele criterii operaționalizate într-un singur standard. De exemplu, criteriului B2 „Rezultatele învățării” îi corespunde un singur standard B2.1, denumit „Valorificarea calificării universitare obținute”, operaționalizat în cinci indicatori care acoperă dimensiuni diferite, de la centrarea pe student a programelor de învățare până la date statistice legate de încadrarea absolvenților pe piața muncii. Un alt exemplu este criteriul B3, „Activitatea de cercetare științifică”, căruia îi corespunde de asemenea un singur standard, „Programe de cercetare”, operaționalizat prin trei indicatori care urmăresc „programarea”, „realizarea” și „valorificarea” cercetării științifice derulate de o instituție de învățământ superior. Există chiar și cazuri în care unui criteriu îi corespunde un singur standard măsurat cu ajutorul unui unic indicator. De exemplu, criteriile C6, C7 și C8, care corespund domeniului „managementul calității”, sunt operaționalizate prin standarde unice, care la rândul lor sunt măsurate prin intermediul câte unui singur indicator. Aceste criterii acoperă trei aspecte importante legate de existența bazelor de date la nivelul instituțiilor de învățământ superior, de transparența informațiilor și a datelor pe care instituțiile de învățământ superior le pun la dispoziția publicului, precum și de sistemul intern de asigurare a calității.

O altă caracteristică a metodologiei de asigurare a calității folosite de ARACIS o reprezintă felul în care indicatorii sunt evaluați sau măsurați. Potrivit unei definiții a indicatorilor, aceștia reprezintă „variabile operaționale care se referă la caracteristici măsurabile ale programelor sau instituțiilor de învățământ superior, despre care pot fi colectate informații ce permit evaluarea măsurii în care sunt îndeplinite standardele. (...) Indicatorul trebuie diferențiat de *măsură*, respectiv

12. Pentru lista completă a domeniilor, criteriilor, standardelor, indicatorilor și valorilor acestora, consultați metodologia de evaluare a calității, disponibilă on-line pe site-ul www.aracis.ro.

datele folosite pentru a măsura nivelul de performanță al unei caracteristici, și de *standard*, care reprezintă nivelul de performanță acceptat din punct de vedere al unui criteriu numeric” (Vlăsceanu *et al.*, 2007).

Metodologia ARACIS prevede trei niveluri diferite pentru fiecare indicator, nivelul minim, nivelul de referință 1 și nivelul de referință 2. Trebuie menționat faptul că pentru puțini dintre indicatorii folosiți de ARACIS (13 indicatori dintr-un total de 43) metodologia definește toate cele trei niveluri. Nivelul minim, care corespunde îndeplinirii standardului, este necesar pentru obținerea sau menținerea autorizației/acreditării de către o instituție de învățământ superior. Nivelelor de referință se referă mai degrabă la standarde de referință, potrivit Metodologiei ARACIS, și corespund „nivelului optimal de realizare a unei activități de către o organizație furnizoare de educație” (ARACIS, 2006, p. 18).

Din analiza celor 43 de indicatori enumerați de Metodologia ARACIS, putem observa câteva caracteristici ce merită menționate în vederea eventualei adoptări a unor indicatori într-un program de „benchmarking” al instituțiilor de învățământ superior. Valoarea minimă a unor indicatori considerată suficientă pentru îndeplinirea standardului căruia îi corespunde indicatorul este de tip dihotomic (da/nu) – de exemplu, indicatorii A1.1.1 – A1.1.3 care se referă la existența Cartei Universitare, a Codului de etică, precum și la practicile de auditare internă a activităților derulate în cadrul instituției. Alți indicatori fac referire la existența „structurii de conducere și a regulamentului intern de funcționare care respectă legislația în vigoare” (A1.1.4) sau la existența unei „administrații care respectă reglementările legale în vigoare” (A1.2.3). Din perspectiva evaluării calității unei instituții de învățământ superior sau a unui program de studii ori cercetare derulat de o instituție de învățământ superior, acești indicatori par inutili. Din perspectiva unei proceduri de acreditare însă, indicatorii în cauză sunt esențiali pentru dovedirea legalității instituției. Mai mult, pentru a sublinia necesitatea separării procedurilor de autorizare/acreditare a instituției de învățământ superior de cele de evaluare a calității, putem observa existența unor indicatori care se referă la domenii în cadrul cărora este necesară expertiza unor persoane cu pregătire specifică. Este cazul, pentru a oferi un exemplu, al indicatorilor B4.1.1 – B4.1.3. Aceștia se referă la activitatea financiară a instituției și valorile lor implică nu doar prezența fizică a „bilanțului contabil” și a auditărilor financiare, ci și evaluarea conținutului celor din urmă.

Tipul indicatorilor folosiți reprezintă un alt element fundamental al oricărei metodologii de evaluare. În funcție de tipul indicatorilor, despre care vom discuta în continuare, putem afla care este obiectivul final al unui proces de evaluare, care este domeniul considerat prioritar în activitatea unităților evaluate. Și invers, în construirea unei metodologii de evaluare, stabilirea unor domenii prioritare sau fundamentale ar trebui făcută încă de la început, pentru

ca indicatorii ce urmează a fi analizați să fie adaptați nevoilor specifice procesului de evaluare. Potrivit definiției citate anterior, indicatorii pot fi clasificați printre altele și potrivit modelului CIPO (vezi tabelul 6), astfel (Vlăsceanu *et al.*, 2007):

- (i) indicatorii de *context*, care se referă la mediul (social, economic, politic, geografic etc.) în care funcționează o instituție de învățământ superior;
- (ii) indicatorii de *input*, care se referă la resursele logistice, umane și financiare folosite de o instituție de învățământ superior;
- (iii) indicatorii de *proces*, care se referă la utilizarea resurselor de către o instituție de învățământ superior, la administrarea inputurilor, precum și la funcționarea organizației;
- (iv) indicatorii de *output*, care privesc realizările reale sau produsele instituției de învățământ superior.

Un scurt exemplu ar putea clarifica și mai mult lucrurile. Dacă ne dorim să analizăm procesul educațional care se desfășoară într-o instituție de învățământ superior, vom fi mai degrabă interesați de utilizarea cât mai multor indicatori *de proces*, care să ne permită analiza modului în care resursele umane și materiale sunt folosite de către instituție pentru atingerea unor obiective predefinite. Dimpotrivă, putem considera că analiza produselor (outputul) sau a rezultatelor (*outcome*-urile) produce rezultate mult mai relevante pentru instituțiile de învățământ superior și atunci ponderea indicatorilor *de output* va fi mai mare în designul metodologic. Exemplul de mai sus ne arată diferența dintre *cum* se desfășoară activitatea într-o instituție și *ce* se obține în urma activităților desfășurate de o instituție. Desigur, în realitate situația și alegerile nu sunt la fel de simple, iar metodologiile de benchmarking combină aceste tipuri de indicatori. Întotdeauna însă unii dintre ei vor fi preponderenți și astfel putem identifica o anumită tendință sau prioritate în cadrul proceselor de evaluare.

Dacă acceptăm modelul de clasificare a indicatorilor de mai sus, indicatorii folosiți de Metodologia ARACIS¹³ ar putea fi grupați, în urma analizei, după cum urmează:

13. Pentru descrierea ficăru indicator vezi ARACIS, 2006.

ca indicatorii ce urmează a fi analizați să fie adaptați nevoilor specifice procesului de evaluare. Potrivit definiției citate anterior, indicatorii pot fi clasificați printre altele și potrivit modelului CIPO (vezi tabelul 6), astfel (Vlăsceanu *et al.*, 2007):

- (i) indicatorii de *context*, care se referă la mediul (social, economic, politic, geografic etc.) în care funcționează o instituție de învățământ superior;
- (ii) indicatorii de *input*, care se referă la resursele logistice, umane și financiare folosite de o instituție de învățământ superior;
- (iii) indicatorii de *proces*, care se referă la utilizarea resurselor de către o instituție de învățământ superior, la administrarea inputurilor, precum și la funcționarea organizației;
- (iv) indicatorii de *output*, care privesc realizările reale sau produsele instituției de învățământ superior.

Un scurt exemplu ar putea clarifica și mai mult lucrurile. Dacă ne dorim să analizăm procesul educațional care se desfășoară într-o instituție de învățământ superior, vom fi mai degrabă interesați de utilizarea cât mai multor indicatori de *proces*, care să ne permită analiza modului în care resursele umane și materiale sunt folosite de către instituție pentru atingerea unor obiective predefinite. Dimpotrivă, putem considera că analiza produselor (outputul) sau a rezultatelor (*outcome*-urile) produce rezultate mult mai relevante pentru instituțiile de învățământ superior și atunci ponderea indicatorilor de *output* va fi mai mare în designul metodologic. Exemplul de mai sus ne arată diferența dintre *cum* se desfășoară activitatea într-o instituție și *ce* se obține în urma activităților desfășurate de o instituție. Desigur, în realitate situația și alegerile nu sunt la fel de simple, iar metodologiile de benchmarking combină aceste tipuri de indicatori. Întotdeauna însă unii dintre ei vor fi preponderenți și astfel putem identifica o anumită tendință sau prioritate în cadrul proceselor de evaluare.

Dacă acceptăm modelul de clasificare a indicatorilor de mai sus, indicatorii folosiți de Metodologia ARACIS¹³ ar putea fi grupați, în urma analizei, după cum urmează:

13. Pentru descrierea fiecărui indicator vezi ARACIS, 2006.

Tabelul 4. *Clasificarea indicatorilor ARACIS după modelul CIPO*

Indicatori de context (5)	Indicatori de input (12)	Indicatori de proces (20)	Indicatori de output (5)
A1.1.1 – A.1.13	A2.1.1 – A2.1.4	A1.2.1 ; A1.2.3	B2.1.1 – B2.1.2
A1.2.2	B1.1.1 – B1.1.2	B1.2.1 – B1.2.3	B3.1.3
B3.1.1	B3.1.2	B2.1.3 – B2.1.5	C2.1.2
	B4.1.1	B4.1.2 – B4.1.3	C7.1.1
	C1.1.2	C1.1.1	
	C2.1.1	C3.1.1 – C3.1.2	
	C4.1.1	C4.1.2 – C4.1.4	
	C5.1.1	C5.1.2 – C5.1.4	
	C6.1.1	C8.1.1	

Sursa: Metodologia ARACIS, 2006.

Așadar, folosind clasificarea CIPO se observă că indicatorii ARACIS sunt predominant de proces și de input, ponderea celor de context și de output fiind inferioară. Putem conchide că evaluarea externă realizată pe baza acestei metodologii are ca obiectiv procesul prin care sunt utilizate resursele în cadrul instituțiilor de învățământ superior, precum și evaluarea resurselor care intră în sistem, însă ignoră aproape în totalitate atât contextul, cât și rezultatele proceselor care se desfășoară în aceste instituții, fie că este vorba de cele de predare/învățare, fie de cele de cercetare.

În cazul instituțiilor de învățământ superior de stat există încă un set de indicatori de calitate, folosiți de Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior (CNFIS), pentru determinarea alocăției bugetare pentru finanțarea de bază. Chiar dacă sunt mai puțini ca număr – din totalul de 16 indicatori folosiți în 2006, în propunerea de metodologie făcută de CNFIS în 2008 mai sunt utilizați doar 13 –, indicatorii CNFIS prezintă câteva caracteristici interesante, fie și numai datorită faptului că ei contribuie la determinarea alocăției financiare bugetare pentru finanțarea de bază a instituțiilor de învățământ superior. Ponderea acestor indicatori în calcularea finanțării de bază a crescut, potrivit datelor oferite de CNFIS¹⁴, de la 20% în 2006 la 30% în 2008. Merită de asemenea menționat faptul că 70% din totalul finanțării de bază este repartizat în funcție de numărul de studenți echivalenți.

Folosind clasificarea CIPO de mai sus, putem grupa indicatorii de calitate folosiți de CNFIS astfel: indicatori de input – 6 (IC1, IC3, IC4, IC5, IC8 și IC14); indicatori de proces – 4 (IC9, IC10, IC11, IC15). Cei trei indicatori rămași (IC6, IC13 și IC16) sunt denumiți indicatori cu structură complexă, ceea ce înseamnă că sunt calculați prin însumarea ponderată a altor indicatori. Cu alte cuvinte, e vorba

14. Sursa: CNFIS.

mai degrabă de indici decât de indicatori. Indicatorul de calitate cu ponderea cea mai mare este IC6, referitor la activitatea de cercetare științifică (cu o pondere de 7% din finanțarea de bază). Acest indice este calculat prin însumarea a cinci indicatori: „1. Capacitatea de a atrage fonduri pentru cercetare (25%); 2. Capacitatea de a pregăti resursa umană pentru cercetare (10%); 3. Relevanța și vizibilitatea rezultatelor (50%); 4. Capacitatea de a concepe/dezvolta produse-tehnologii inovatoare (10%); 5. Capacitatea de a organiza și susține activitatea de cercetare (5%)”¹⁵. La rândul lor, indicatorii amintiți sunt operaționalizați în subindicatori. Merită amintit aici că, și în acest caz, ponderea indicatorilor de output este relativ redusă, indicatorii de input fiind utilizați cel mai des.

Evoluția indicatorilor de calitate propuși de CNFIS pentru calcularea finanțării de bază este interesantă. Astfel, din analiza listei de indicatori de calitate propuși de CNFIS¹⁶ pentru calcularea finanțării de bază pentru anul 2009, putem extrage câteva concluzii utile pentru analiza sistemelor de evaluare a calității învățământului superior. Remarcăm pentru început menținerea ponderii de 30% pe care o au indicatorii de calitate în determinarea finanțării de bază, ceea ce indică o încercare de stabilizare a ponderii pe care evaluarea calității o are în finanțarea instituțiilor de învățământ superior de stat. În ceea ce privește indicatorii de calitate propuși pentru calcularea finanțării de bază pentru anul 2009, remarcăm unele diferențe importante față de anul anterior. În primul rând, sunt reintroduși trei indicatori care în anul precedent fuseseră propuși spre excludere sau modificare: este vorba de IC2, IC7 și IC12. În al doilea rând, este propus spre pilotare un nou indicator, IC17, care corespunde unui nou criteriu de calitate denumit „educația permanentă”. Deși nu este încă operaționalizat, cum sunt ceilalți indicatori de calitate, potrivit proiecției făcute de CNFIS pentru anul 2010, în cadrul indicatorului IC17 vor fi probabil luate în considerare următoarele criterii: „numărul de programe de educație permanentă la nivel de universitate (altele decât cele pentru pregătirea personalului didactic), prezentarea acestora pe pagina de internet a universității, continuitatea în derularea cursurilor, contribuția financiară pentru universitate sau numai pentru departamentul de educație permanentă, transparența în cadrul universității”¹⁷. În cele din urmă, se remarcă încercările pe care CNFIS le face, sub formă de propuneri care se regăsesc atât în 2008, cât și în 2009, de a compatibiliza și adapta unii indicatori de calitate cu indicatorii folosiți în evaluările ARACIS. CNFIS face unele propuneri prin intermediul cărora unii indicatori folosiți în metodologia de evaluare a ARACIS ar putea fi operaționalizați și măsurați numeric, pentru a putea fi astfel incluși în metodologia de calcul a finanțării de bază. Un foarte bun exemplu în acest sens îl constituie IC13 „Calitatea totală a

15. *Idem*, p. 15.

16. CNFIS, 2008.

17. CNFIS, 2008, p. 19.

managementului academic și administrativ”, care, în propunerea făcută de CNFIS pentru finanțarea de bază pentru anul 2009, este operaționalizat sub forma unor criterii bine precizate și ușor măsurabile. Printre criteriile pe care CNFIS le propune regăsim unii indicatori de calitate folosiți și în metodologia ARACIS, de exemplu: criteriul a.1 din propunerea CNFIS („Existența și funcționarea comisiei de etică universitară și a codului de etică asociat”) corespunde indicatorului A1.1.2 din metodologia ARACIS; criteriul a.3 („Calitatea planului operațional al universității pe anul 2008 și nivelul de realizare al acestuia”) corespunde într-o oarecare măsură indicatorului A1.2.2. Mai mult, se observă faptul că CNFIS propune luarea în considerare, în cadrul indicatorului IC13, a calificativelor acordate în urma evaluării instituționale periodice efectuate conform legii asigurării calității¹⁸, chiar dacă ponderea calificativului obținut de instituția de învățământ superior nu este încă precizată.

În ceea ce privește calificativele acordate de ARACIS în urma evaluării instituționale efectuate asupra unei instituții de învățământ superior, câteva precizări sunt necesare. În încercarea de a separa formal și procedural atribuțiile de autorizare/acreditare, pe de o parte și de asigurare a calității, care îi revin prin lege, Consiliul ARACIS a decis acordarea de calificative pe baza rapoartelor de autoevaluare și de evaluare externă a calității. Calificativele pe care le acordă Consiliul ARACIS pot fi: *grad ridicat de încredere*, *încredere limitată* și *lipsă de încredere*. Indiferent de calificativul acordat unei instituții de învățământ superior, Consiliul ARACIS poate decide revizitarea instituției respective într-un termen mai scurt decât cel prevăzut de lege pentru evaluările instituționale periodice. Acordarea de calificative nu este menționată explicit ca atribuție a Consiliului ARACIS prin lege; mai mult, metodologia de acordare a calificativelor nu este disponibilă public și nu a putut fi consultată la redactarea acestui material. De altfel, în „Raportul independent de evaluare a activității ARACIS în perioada de pilotare a aplicării metodologiei de evaluare externă a asigurării calității”¹⁹, elaborat în 2007, sunt făcute recomandări specifice de îmbunătățire și clarificare a statului pe care aceste calificative îl au în procesul de asigurare a calității, a criteriilor prin care Consiliul ARACIS acordă aceste calificative²⁰. În contextul propunerii făcute de CNFIS, de a include aceste calificative în calcularea indicatorului IC13, necesitatea de clarificare a procedurii acordării de calificative devine evidentă.

Indicatorii de calitate folosiți de CNFIS se disting și prin faptul că sunt cuantificați numeric, spre deosebire de indicatorii ARACIS, care în marea lor majoritate sunt

18. Legea 87/2006.

19. Document disponibil la adresa www.aracis.ro/uploads/372/137/Raport_Monitorizare.pdf.

20. Comisia de evaluare externă constată în raportul independent de evaluare faptul că „din Raport nu poate să lipsească o sinteză a punctelor tari și slabe care conduc la acordarea calificativului”.

evaluati nominal. Din acest punct de vedere, indicatorii CNFIS pot fi considerați mai degrabă indicatori de performanță, iar cei folosiți de ARACIS pot fi considerați indicatori simpli²¹. Exemplul de mai sus al criteriului a.3, care corespunde IC13 din metologia CNFIS, este foarte util pentru a demonstra faptul că, în încercarea de compatibilizare a celor două metodologii diferite de evaluare a calității, CNFIS a încercat să operaționalizeze indicatorul sub forma unor criterii, care la rândul lor sunt măsurate prin însumarea mai multor subcriterii ușor măsurabile fie dihotomic (DA/NU), fie numeric. Devine astfel evident faptul că metodologia de evaluare pe care ARACIS o folosește în prezent are nevoie atât de o definiție mult mai clară a indicatorilor folosiți, cât și de o precizare a modului exact în care aceștia pot fi măsurați și a valorilor pe care le pot lua, cu alte cuvinte a „spațiului de variație” al acestor indicatori.

Metodologia de evaluare și asigurare a calității folosită de ARACIS este organizată pe domenii de asigurare a calității. ARACIS identifică trei domenii pentru asigurarea calității: capacitatea instituțională, eficacitatea educațională și managementul calității. Acestor trei domenii le corespund criterii, fiecărui criteriu în parte îi corespund standarde de calitate, operaționalizate prin indicatori de performanță. Fiecare standard de performanță are un nivel minim care trebuie îndeplinit, precum și un nivel maxim, denumit standard de referință. Trebuie menționat faptul că această operaționalizare a metodologiei este comună atât procedurilor de acreditare, cât și celor de asigurare a calității. Domeniile, criteriile, standardele și indicatorii sunt stabiliți prin lege, potrivit metodologiei, instituțiile de învățământ superior având posibilitatea ca, pe baza lor, să își stabilească propriile standarde și indicatori de calitate. Valorile indicatorilor pot fi stabilite de instituțiile de învățământ superior la un nivel mai ridicat față de cele recomandate de către Metodologia ARACIS, însă îndeplinirea nivelului minim este considerată suficientă pentru obținerea autorizației, respectiv a acreditării. Cu alte cuvinte, nivelul minim permite recunoașterea dreptului instituției de a emite diplome și certificate de studii. De asemenea, trebuie menționat faptul că, potrivit metodologiei, instrumentele folosite pentru evaluare, autorizare și acreditare sunt comune atât evaluării instituționale, cât și evaluării programelor de studii individuale. Nu există o distincție clară între evaluarea programelor de studii, cu alte cuvinte a produselor educaționale oferite de instituțiile de învățământ superior, și evaluarea instituțiilor de învățământ ca atare.

21. Pentru o definiție a acestor tipuri de indicatori, a se vedea Vlăsceanu *et al.* (2007).

Sistemul de acreditare și asigurare a calității în Marea Britanie

Marea Britanie a fost una dintre primele țări europene care a conceput și implementat un sistem instituțional de evaluare și asigurare a calității în cazul instituțiilor de învățământ superior. De-a lungul timpului sistemul a fost dezvoltat, iar numărul instituțiilor a crescut datorită constatării unor nevoi specifice de evaluare în funcție de diferite criterii, precum specificul activității instituțiilor de învățământ superior, distincția dintre analizele cantitative și calitative și așa mai departe. Nu este intenția acestui studiu de a realiza o comparație, chiar dacă cititorul va putea face unele asocieri implicite între cazul sistemului românesc și cel al sistemului din Marea Britanie. Cu toate acestea considerăm utilă prezentarea acestui caz, ca exemplu de bună practică, pentru a oferi încă un argument în favoarea diversificării, a utilității și a rezultatelor posibile ale unui demers de evaluare a calității și a utilizării instrumentelor de tip benchmarking în cazul instituțiilor de învățământ superior.

Sistemul de acreditare și cel de asigurare a calității în cazul învățământului superior din Marea Britanie este alcătuit din mai multe instituții cu atribuții clar delimitate și separate, diferențiate pe criterii, care cooperează în vederea evaluării calității și a monitorizării instituțiilor de învățământ superior. Higher Education Statistics Agency (HESA) realizează măsurătorile pe baza *indicatorilor de performanță* (Performance Indicators – PIs) și furnizează date comparative cu privire la performanțele înregistrate în diferite domenii de instituțiile de învățământ superior din Marea Britanie finanțate de la bugetul public. Indicatorii de performanță urmăriți pot fi clasificați astfel: lărgirea accesului la educația superioară (*widening participation*), rata de abandon (*student retention*), rezultatele învățării și predării (*learning and teaching outcomes*), rezultatele cercetării (*research output*) și angajarea absolvenților (*employment of graduates*) (vezi tabelul 5). HESA colectează date pe baza acestor indicatori pentru patru instituții: Higher Education Funding Council for England (HEFCE), Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW), Scottish Funding Council și Department for Employment and Learning. HESA publică datele asociate indicatorilor de performanță din 2002/03, până la data respectivă HEFCE fiind instituția care făcea publici acești indicatori pentru instituțiile menționate mai devreme. Din 2002/03, HESA publică anual rapoarte cu privire la măsurătorile realizate la nivelul PIs. Conform HESA, PIs nu sunt *league tables*²² și nu își propun să compare instituțiile de învățământ superior în raport cu un anumit „standard de aur” sau între ele. PIs reprezintă indicatori

22. Tehnica „Ranking/table leagues” prin care se realizează ierarhii comparative între organizații în termeni de performanță implică aspecte metodologice discutabile, deoarece își propune să ofere o perspectivă comparativă în termeni de performanță la nivelul unui set divers de instituții de învățământ superior (Vlăsceanu *et al.*, 2007, p. 79).

statistici construiți pentru a oferi o măsură obiectivă a modului în care performează o instituție de învățământ superior finanțată de la bugetul public²³.

PIs acoperă următoarele domenii: indicatorii cu privire la lărgirea accesului la educația superioară (*widening participation indicators*); indicatorii cu privire la ratele de abandon (*non-continuation rates*); *module completion rates*; *research output*; *employment of graduates*.

Scopul *PIs* este de a oferi informație obiectivă și validă cu privire la natura și performanțele sectorului de învățământ superior din Marea Britanie; de a permite comparații între instituții de învățământ superior similare, acolo unde acest lucru este posibil²⁴; de a permite instituțiilor de învățământ superior să-și transforme propria performanță într-un benchmark²⁵; de a influența dezvoltarea de politici publice în sectorul învățământului superior; de a contribui la responsabilitatea publică a învățământului superior.

*Indicatorii cu privire la lărgirea accesului la învățământul superior*²⁶ oferă informații cu privire la participarea grupurilor subreprezentate la nivelul sectorului de învățământ superior, prin raportare la nivelul populației ca întreg. Rezultatele produse prin acești indicatori sunt distribuite pe *studenți maturi*, *studenți tineri*²⁷, *studenți full-time*²⁸ și *studenți part-time*. Aceste grupuri prezintă caracteristici diferite. În plus, există indicatori care măsoară proporția, la nivelul tuturor studenților, a celor care au primit din partea instituției statutul de student cu dizabilități (*Disabled Students' Allowance*) – vezi tabelul 5.

Indicatorii cu privire la ratele de abandon ale studenților. Ratele de abandon sunt măsurate în două moduri. Prima modalitate constă în analiza numărului de studenți

23. Vezi în acest sens informațiile disponibile pe www.hesa.ac.uk, secțiunea destinată indicatorilor de performanță.

24. În ciuda faptului că HESA nu definește indicatorii de performanță ca fiind *league tables*, aceștia pot fi totuși folosiți la realizarea de comparații între instituții de învățământ cu grijă și doar pe perechi. Potrivit HESA, utilizarea indicatorilor de performanță *PIs* în realizarea de tabele comparative, care să acopere toate instituțiile de învățământ superior, ar fi lipsită de semnificație din cauza eterogenității sectorului învățământului superior la nivel de misiune și de conținut. Totuși, în vederea unor comparații interinstituționale transversale, au fost generați indicatori și benchmark-uri, care însă nu au putut acoperi toate aspectele referitoare la performanțele unei instituții de învățământ superior.

25. A se vedea definiția acestui concept în documentul de față.

26. Tabelele de prezentare T1, T2 și T7, în standardizarea realizată de HESA din 2002/03 până în prezent.

27. Prin *student tânăr* se înțelege studentul care, la data de 30 septembrie a anului universitar în care este înregistrat ca intrând în instituția de învățământ superior, are vârsta mai mică de 21 de ani.

28. Este vorba de studenții înregistrați în cadrul instituției de învățământ superior ca „full-time”, adică cei pentru care durata unui curs nu este mai mică de 24 de săptămâni.

de la un an la altul²⁹ (altfel spus, metoda caută să surprindă dacă studenții înscriși în primul an se mai regăsesc în anul următor). A doua modalitate constă în realizarea unor estimări cu privire la numărul de studenți despre care se așteaptă să obțină o diplomă la sfârșitul ciclului de studii.

Indicatorii cu privire la rezultatele de cercetare oferă informații cu privire la cantitatea rezultatelor de cercetare raportată la resursele consumate. Există patru indicatori cu privire la rezultatele de cercetare: (a) proporția de titluri de doctor acordate per proporția de costuri aferente staff-ului academic; (b) proporția de titluri de doctor acordate per proporția de fonduri de la bugetul public alocate cercetării; (c) proporția de granturi de cercetare și contracte obținute per proporția de costuri aferente staff-ului academic; (d) proporția de granturi de cercetare și contracte obținute per proporția de fonduri alocate cercetării de la bugetul public. Valoarea 1 pentru fiecare indicator arată că instituția produce la fel ca media pe restul sectorului, valoarea sub 1 arată că instituția produce mai puțin decât media pe restul sectorului, iar valoarea peste 1 arată că instituția produce mai mult decât media pe restul sectorului. Valorile indicatorilor sunt raportate la inputurile specifice fiecărei instituții de învățământ superior.

Indicatorul cu privire la angajare se bazează pe o anchetă sociologică denumită „Destinations of Leavers in Higher Education” – *ancheta DLHE*. Ancheta DLHE se realizează la nivelul absolvenților la 6 luni de la terminarea programelor de studii. Indicatorul cu privire la angajare prezentat de HESA reprezintă procentul de absolvenți care se angajează sau care își continuă studiile (ori ambele).

O altă instituție cu atribuții în domeniul asigurării calității este Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA). Aceasta a dezvoltat, împreună cu ceilalți actori implicați în sectorul de învățământ din Marea Britanie, un set de puncte de referință cunoscut sub numele de *Academic Infrastructure* (Infrastructură Academică). Rolul *Infrastructurii Academice* este de a oferi instituțiilor de învățământ superior din Marea Britanie o formă de direcționare a propriilor politici către menținerea standardelor academice și de calitate. *Infrastructura Academică* este stabilită la nivel național, oferind instituțiilor de învățământ superior un punct de pornire comun pentru stabilirea, descrierea și asigurarea calității și a standardelor propriilor cursuri de învățământ superior. *Infrastructura Academică* este compusă din patru elemente: *Code of Practice* (Codul de practică), care face referire la managementul calității; *Frameworks for Higher Education Qualifications* (Cadrul Calificărilor pentru Învățământul

29. Se folosește aici conceptul de „entrant to an institution” – studentul care a început un program de studii la o anumită instituție. Tabelele T3, prin care sunt reprezentate datele măsurate la nivelul „entrants”, nu iau în calcul studenții care se transferă de la o instituție de învățământ la alta. Studenții care migrează de la o instituție de învățământ la alta în direcția obținerii aceleiași diplome, ca și cei care reiau studiile după un an, sunt măsurați prin tabelele T5, fiind înregistrați la categoria „starters”.

Superior), *Subject Benchmark Statements* (Fișe de comparare a disciplinelor) și *Programme Specification* (Specificațiile de programe de studii), care asistă instituțiile de învățământ superior în stabilirea standardelor de calitate, unele dintre acestea fiind discutate anterior în acest capitol.

Code of Practice este organizat în zece secțiuni, fiecare dintre acestea definind principiile minime care trebuie respectate de fiecare instituție de învățământ superior. Cele zece secțiuni ale *Code of Practice* acoperă aspecte ce țin de: programele de cercetare postuniversitare (secțiunea 1); responsabilitatea instituției de a furniza aranjamentele educaționale necesare ce garantează obținerea unui titlu (secțiunea 2); studenții cu dizabilități (secțiunea 3); evaluarea externă a calității educației furnizate (secțiunea 4); memoriile și nemulțumirile celor care studiază cu privire la calitatea serviciilor educaționale furnizate de instituție (secțiunea 5); procedurile și procesele de evaluare a studenților (secțiunea 6); designul, aprobarea, monitorizarea și evaluarea internă ale programelor de studii (secțiunea 7); planificarea și orientarea în carieră a studenților (secțiunea 8); învățarea prin practică (secțiunea 9); și admiterea la programele instituției de învățământ superior (secțiunea 10).

Cadrul calificărilor pentru învățământul superior (Frameworks for Higher Education Qualifications) reprezintă un punct de referință important pentru furnizorii de educație (conform QAA), deoarece îi asistă pe aceștia în menținerea standardelor academice și în dialogul cu actorii implicați (studenți, părinți, angajatori etc.) cu privire la rezultatele și atributele pe care le prezintă fiecare calificare.

Benchmark-urile de disciplină (Subject Benchmark Statements) reprezintă un mijloc pentru comunitatea academică de a descrie natura și caracteristicile unei anumite discipline sau arii disciplinare. Aceste benchmark-uri definesc ceea ce oferă coerență și identitate unei anumite discipline de studiu și ceea ce trebuie așteptat din partea unui absolvent în termeni de abilități și competențe într-o anumită arie disciplinară. În consecință, stabilirea benchmark-urilor pe disciplină permite definirea clară a caracteristicilor academice și a standardelor programelor de studii.

Specificațiile programelor de studii (Programme Specifications) reprezintă descrierea concisă a rezultatelor de învățare pe care un program de studii de învățământ superior își propune să le producă, precum și a mijloacelor prin care aceste rezultate sunt obținute și demonstrate.

În Marea Britanie, aranjamentul instituțional orientat către asigurarea calității învățământului superior nu este exclusiv public, ci include și organisme private, de tipul principalelor cotidiene centrale. Anual, ziare cum ar fi *The Guardian*, *The Times*, *Daily Telegraph*, *Sunday Times* și *Financial Times* publică deja popularele *league tables*, ierarhii în care sunt cuprinse instituțiile de învățământ superior din Marea Britanie. Bazate pe metodologii de calcul proprii și diferite, aceste *league tables* reprezintă, pentru viitorii studenți, un sistem de referință util în stabilirea destinațiilor universitare. În topurile realizate de ziarele amintite, fiecărei instituții de învățământ superior îi este asociat un scor sau un punctaj, în funcție de indicatori

cum ar fi calitatea predării și a cercetării, rata de abandon, raportul numeric dintre studenți și cadrele didactice, numărul de absolvenți pe cohortă, gradul de satisfacție al studenților etc. Deși aceste clasamente sunt discutabile și criticabile, ele reprezintă un element de presiune în direcția îmbunătățirii continue a calității învățământului superior. În plus, efortul anual de măsurare statistică pe care îl fac ziarele amintite, prin apelul la evaluatori independenți care colectează datele statistice, reprezintă o confirmare a interesului permanent existent la nivel public pentru asigurarea calității și indică gradul de deschidere pe care instituțiile de învățământ superior îl au în ceea ce privește disponibilitatea de a furniza date cu privire la propriile procese organizaționale (administrative, de predare, de cercetare, de dezvoltare instituțională).

Prezentarea pe care am realizat-o este cu siguranță mult prea scurtă pentru a acoperi principalele elemente ale aranjamentului instituțional referitor la sistemul de acreditare și asigurare a calității învățământului superior din Marea Britanie. Cu toate acestea, suntem de părere că prezentarea evidențiază câteva dintre elementele-cheie : flexibilitate, cooperare instituțională, segmentare și definire clară a diferitelor componente ale asigurării calității și ale acreditării.

Concluzii

Cele două studii de caz prezentate mai sus vin să ilustreze perspectiva teoretică legată de evaluarea calității și acreditare din prima parte a capitolului. Chiar dacă destul de diferite, din punct de vedere instituțional și structural, cele două studii de caz relevă modul în care asigurarea calității și acreditarea pot fi percepute la nivel instituțional și de politici publice. Tocmai diferențele fundamentale dintre cele două sisteme, cel britanic, caracterizat de flexibilitate, cooperare instituțională, segmentare și definire clară a diferitelor componente ale asigurării calității și ale acreditării, și cel românesc, inflexibil, centralizat la nivelul unei singure instituții, unificat, care nu diferențiază clar între asigurarea calității și acreditare, sunt cele care confirmă dificultatea implementării unor practici și instrumente de evaluare similare în cadrul sistemelor de învățământ superior. Benchmarking-ul ca metodă de evaluare, sau ca instrument, cu un rol clar definit în cadrul sistemului britanic, pare inadecvat în cazul sistemului românesc. Mai mult, aplicarea lui în condițiile aranjamentelor instituționale actuale riscă să producă efecte precum apariția clasamentelor sau a ierarhiilor, ceea ce ar contrazice tocmai natura procesului de benchmarking.

În concordanță cu perspectivele teoretice expuse în prima parte a acestui capitol, am putea folosi, în cadrul unui proces de benchmarking instituțional, cazul Marii Britanii ca exemplu de bună practică și să stabilim standarde și indicatori care să ne învețe cum funcționează sistemul pentru a-l putea adapta și replica în contextul românesc. Un simplu clasament în care Marea Britanie se află pe locul întâi și România pe locul al doilea nu ne-ar ajuta prea mult.

Tabelul 5. Standarde și indicatori de performanță măsurați de HESA

Categorie	Standard	Indicatori
Feedback	Abandonarea programelor de studii de către studenți	Rata de abandon de la un an la altul
		Rata de abandon prin realizarea de estimări
Input	Lărgirea accesului la învățământul superior	Numărul studenților maturi
		Numărul studenților tineri
		Numărul studenților full-time
		Numărul studenților part-time
		Numărul studenților cu dizabilități
Output	Rezultatele de cercetare	Proporția de titluri de doctor acordate per proporția de costuri aferente staff-ului academic
		Proporția de titluri de doctor acordate per proporția de fonduri de la bugetul public alocate cercetării
		Proporția de granturi de cercetare și contracte obținute per proporția de costuri aferente staff-ului academic
		Proporția de granturi de cercetare și contracte obținute per proporția de fonduri de la bugetul public alocate cercetării
	Gradul de angajare	Procentul de absolvenți care se angajează
		Procentul de absolvenți care își continuă studiile

Tabelul 6. Setul de standarde și indicatorii de evaluare a calității ce corespund modelului CIPOF

Categorii	Standarde	Indicatori
Context	Infrastructura materială/fizică și umană	Resursele adecvate și facilitățile
Input	Selecția și admiterea studenților	Calitatea și cantitatea staff-ului academic
		Cerințele de admitere
		Admitere/înscriere și accesul studenților
Proces	Misiunea și obiectivele	Misiune strategică și obiective clar definite
		Correspondența dintre obiectivele educaționale și descriptorii de la nivelul calificării
	Procesele de învățare eficientă	Relația dintre curriculum, conținuturile de disciplină și abordările didactice, pe de o parte, și obiectivele programelor de studii, pe de altă parte
		Durata studiilor, sarcinile studenților și consultațiile pentru studenți
		Caracteristicile evaluării studenților

Output	Realizarea obiectivelor	Correspondența dintre rezultatele învățării și descriptorii de la nivelul calificării
		Impactul asupra pieței muncii și societății
	Eficiența	Utilizarea eficientă a resurselor de input pentru realizarea outputurilor
Feedback	Management intern eficient al calității	Proceduri interne eficiente de evaluare a calității
		Aranjamentele cu privire la managementul eficient al calității și al inovării
	Planificare strategică	Capacitate de schimbare strategică și procese de îmbunătățire/ameliorare
		Strategii organizaționale eficiente de îmbunătățire a calității și participării studenților

Bibliografie

- Alstete, J. (1996), *Benchmarking in Higher Education : Adapting Best Practices To Improve Quality*, ASHE-ERIC Higher Education Report Series 95-5.
- ARACIS, (2006), *Metodologia de evaluare externă, standardele, standardele de referință și lista indicatorilor de performanță a ARACIS*, București, 2006. Accesat pe 4 februarie 2009 la www.aracis.ro/uploads/164/Metodologie_de_evaluare_externa.pdf.
- Brennan, J. și Shah, T. (2000), *Managing Quality in Higher Education*, Open University Press, Buckingham.
- Charles, D. și Benneworth, P. (2002), *Evaluating the Regional Contribution of an HEI : A Benchmarking Approach*. HEFCE 02/23. Accesat pe 3 ianuarie 2009 la www.hefce.ac.uk/Pubs/hefce/2002/02_23.htm.
- Czarnecki, Mark T. (1999), *Managing by measuring. How to Improve Your Organization's Performance Through Effective Benchmarking*, AMACOM Books, New York.
- DiMaggio, P. și Powell, W. (1983), „The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.
- Garlick, S. și Pryor, G. (2004), *Benchmarking the University : Learning about Improvement*, Department of Education Science and Training, Canberra. Accesat pe 5 ianuarie 2009 la www.dest.gov.au/NR/rdonlyres/7628F14E-38D8-45AA-BDC6-2EBA32D40431/2441/benchmarking.pdf.
- HEFCE (2003), *Benchmarking Methods and Experiences*. Consortium for Excellence in Higher Education.
- Jackson, N. și Lund, H. (ed.), (2000), *Benchmarking for Higher Education*, Open University Press, Buckingham.
- Lund, H. (1998), *Benchmarking in UK Universities*. CHEMS Paper 22. Accesat pe 8 ianuarie 2009 la www.acu.ac.uk/chems/onlinepublications/930916958.pdf.
- McKinnon, K.R. ; Walker, S.H. și Davis, D. (2000), *Benchmarking : A Manual for Australian Universities*, Higher Education Division, Department of Employment, Education, and Youth Affairs, Canberra, ACT.

- McNair, C.J. și Watts, T. (2006), *Conceptualising the Praxis of Benchmarking through Institutional Theory*. University of Wollongong, School of Accounting and Finance Working Paper Series. Accesat pe 11 ianuarie 2009 la ro.uow.edu.au/accfinwp/32/.
- Meek, V.L. și van der Lee, J.J. (2005), *Performance Indicators for Assessing and Benchmarking Research Capacities in Universities*. UNESCO Bangkok Occasional Paper Series. Paper No. 2.
- Meyer, J.W. și Rowan, B. (1977), „Institutionalized organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363.
- Schofield, Allan, (1998), *Benchmarking : An Overview Of Approaches And Issues In Implementation*, în *Benchmarking in Higher Education : An International Review*, CHEMS, disponibil on-line la adresa www.acu.ac.uk/chems/onlinepublications/961780238.pdf.
- Vlăsceanu, L. ; Grünberg, L. și Pârlea, D. (2007), *Quality Assurance and Accreditation*, CEPES, București.
- Vlăsceanu, L. și Barrows, L.C. (ed.), (2004), *Indicators for Institutional and Programme Accreditation in Higher/Tertiary Education*. Studies on Higher Education Series, CEPES, București.
- Westerhijden, D.F. (2001), Ex oriente lux ? National and Multiple Accreditations in Europe After the Fall of the Wall and After Bologna, *Quality in Higher Education*, 7, pp. 65-75.
- Zairi, M. și Leonard, P. (1994), *Practical Benchmarking : The Complete Guide*, Chapman and Hall, Londra.
- CNFIS (2008), *Propunere privind metodologia de repartizare a alocațiilor bugetare destinate finanțării de bază pentru anul 2008*, CNFIS, București. Accesat pe 5 februarie 2009 la cnfis.ro/fb2008/Propunere-MetodologieFB2008.pdf.
- CNFIS (2009), *Propunere privind metodologia de repartizare a alocațiilor bugetare destinate finanțării de bază pentru anul 2009*, CNFIS, București. Accesat pe 17 martie 2009 la cnfis.ro/fb2009/Propunere-MetodologieFB2009.pdf.
- HESA, *Performance indicators*, accesat pe 9 ianuarie 2009 la www.hesa.ac.uk.
- EUA, *Quality Assurance : A Reference System for Indicators and Evaluation Procedures*, accesat pe 12 ianuarie 2009 la www.eua.be.

Capitolul IV

Construirea capacității de evaluare în cadrul sectorului public

Partea a doua

Aspecte concrete spre o mai bună practică a evaluării în România

Introducere

În acest capitol sunt prezentate câteva aspecte concrete care pot contribui la îmbunătățirea practicii de evaluare în sectorul public. Scopul este de a oferi o imagine de ansamblu asupra unor aspecte cheie care trebuie luate în considerare la realizarea evaluărilor.

Prima parte a capitolului prezintă o sinteză a principalelor aspecte care trebuie luate în considerare la realizarea evaluărilor. Aceasta include o discuție despre importanța evaluării în sectorul public, despre rolul evaluării în procesul de luare a deciziilor și despre unele dintre cele mai comune probleme care apar în timpul realizării evaluărilor.

Capitolul IV

Construirea capacității de evaluare la nivelul sectorului public din România

Șerban Adrian Cerkez

Rezumat

În capitolul de față intenționez să fac o trecere în revistă a situației actuale privitoare la construirea capacității de evaluare la nivelul sectorului public din România. Chiar dacă, pentru unii dintre cititori, informațiile cuprinse în acest capitol sunt cunoscute și par redundante, totuși consider că prezentarea acestor informații poate fi utilă pentru cei care doresc să cunoască situația actuală a procesului de evaluare. În România, practica de evaluare este înțeleasă ca o condiție impusă de organismele internaționale care finanțează anumite programe. Practicarea evaluării în cazul programelor și politicilor finanțate de la bugetul de stat este mai degrabă o excepție. În ultimul timp, în România, s-au desfășurat o serie de proiecte care au avut ca scop crearea unei culturi și a unei capacități de evaluare. Aceste programe au acoperit însă doar o parte a instituțiilor publice și s-au centrat mai degrabă asupra analizării stării actuale și mai puțin asupra modului în care trebuie să se desfășoare o evaluare. Situația din România nu este singulară. Problemele identificate în România sunt de mult timp dezbătute în literatura de specialitate.

Introducere

În acest capitol intenționez să fac o scurtă prezentare a situației actuale în ceea ce privește activitatea de monitorizare și de evaluare a politicilor publice elaborate de instituțiile administrației publice centrale din România.

Principalele instituții care coordonează activitatea de evaluare în România sunt Ministerul Finanțelor Publice, prin Unitatea Centrală de Evaluare, și Secretariatul General al Guvernului, prin Direcția de Politici Publice. Principalele atribuții ale

UCE sunt : realizarea unor evaluări externe intermediare ale programelor PHARE, Facilității de Tranziție, Facilității Schengen, și evaluarea programelor de asistență tehnică ; coordonează activitățile de evaluare ; planifică activitățile de evaluare ; asigură resursele financiare necesare desfășurării activităților de evaluare ; contractează servicii de evaluare externă în vederea implementării planurilor de evaluare și a altor evaluări solicitate de conducerea ministerului sau a Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale ; sprijină, monitorizează și supraveghează activitățile de evaluare externă ; efectuează evaluări interne ; controlează calitatea rapoartelor de evaluare ; diseminează rapoartele de evaluare factorilor interesați ; asigură evaluarea coordonată a instrumentelor structurale ; asigură dezvoltarea capacității de evaluare¹.

Unitatea Centrală de Evaluare se axează mai mult pe evaluarea programelor finanțate din fonduri comunitare, pe când Direcția de Politici Publice² se axează mai mult pe evaluarea politicilor, programelor și proiectelor finanțate din bugetul de stat. Direcțiile generale de activitate ale DPP constau în : evaluarea preliminară a impactului ; reducerea costurilor administrative ; planificare strategică ; monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Principalele atribuții ale DPP în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea politicilor publice sunt legate de îmbunătățirea mecanismelor de monitorizare și de evaluare în cadrul procesului politicilor publice, precum și de creșterea capacității de monitorizare și evaluare a Centrului Guvernului.

Preocuparea pentru activitatea de evaluare a politicilor publice este relativ nouă în sistemul administrativ românesc. Caracterul de noutate al acestei activități a făcut ca instituțiile administrației publice centrale să nu fie încă suficient de bine pregătite pentru a înțelege și desfășura această activitate. Există totuși ministere și instituții ale administrației publice care sunt familiarizate cu procesele de monitorizare și evaluare a programelor finanțate din fonduri externe. Astfel, după cum arată *Ghidul de monitorizare și evaluare* elaborat de SGG în 2009, activitatea de monitorizare și evaluare a fost înțeleasă mai degrabă ca o obligație asumată în raport cu programele finanțate din fonduri provenite de la UE (PHARE, ISPA, SAPARD etc.) sau de la alte instituții financiare internaționale (OECD, Banca Mondială). Activitatea de monitorizare și evaluare a fost astfel înțeleasă ca o condiție necesară pentru obținerea finanțărilor externe. În fapt, legarea acordării finanțării de existența activităților de monitorizare și evaluare reprezintă un stimulent prin intermediul căruia instituțiile care solicită finanțări sunt constrânse să urmărească atât utilizarea eficientă a resurselor, cât și raportul dintre obiectivele propuse și rezultatele obținute. În ceea ce privește politicile publice finanțate din bugetul național, nu există astfel de stimulente pentru încurajarea desfășurării activităților de monitorizare și evaluare. Un astfel de sistem de stimulente

1. Regulament de Organizare și Funcționare al Unității Centrale de Evaluare.

2. Pentru a ușura exprimarea, începând de acum, voi utiliza prescurtarea UCE pentru Unitatea Centrală de Evaluare, DPP pentru Direcția de Politici Publice, SGG pentru Secretariatul General al Guvernului și MFP – Ministerul Finanțelor Publice.

va fi posibil în condițiile în care se va trece de la bugetarea anuală bazată pe itemi³ la bugetarea multianuală bazată pe programe⁴. Bugetarea pe bază de programe leagă finanțarea de rezultate și impune necesitatea desfășurării activităților de monitorizare și evaluare.

În România se poartă discuții în ceea ce privește modul de desfășurare a activităților de monitorizare și evaluare. Există două tipuri diferite de abordări referitoare la modul în care ar trebui introdusă „obligativitatea” activităților de monitorizare și evaluare. O primă abordare (legalistă), susținută de MFP prin *Strategia Națională de Evaluare*, are în vedere elaborarea unei legi care să prevadă obligativitatea evaluării politicilor publice. O astfel de abordare implică riscul perceperii activităților de monitorizare și evaluare ca o creștere a sarcinilor administrative ale funcționarilor. Astfel, monitorizarea și evaluarea pot deveni activități birocratice care să nu se concentreze asupra analizei eficienței/eficacității/performancei politicilor publice, ci doar asupra îndeplinirii unor sarcini impuse din exterior. Cu alte cuvinte, evaluarea nu va consta într-o analiză care să identifice eventualele eșecuri ale implementării politicii, ci doar în exercitarea unui control asupra modului în care s-au cheltuit resursele. Cea de-a doua abordare, susținută de DPP, se bazează pe un nivel scăzut de reglementare și cu accent pe instrumente alternative, cum ar fi manuale și ghiduri de bună practică. O astfel de abordare se concentrează pe oferire de sprijin și asistență tehnică în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Abordarea bazată pe elaborarea de ghiduri și strategii are rolul de a crește gradul de conștientizare asupra necesității desfășurării activităților de monitorizare și evaluare. Abordarea bazată pe nivelul scăzut de reglementare este utilă pentru evitarea problemelor cauzate de perceperea evaluării ca activitate care se bazează exclusiv pe control. Prin ghidul de monitorizare și evaluare, DPP vrea să susțină o abordare a activităților de monitorizare și evaluare ca activități bazate pe analiza performanței, transparenței, eficienței și eficacității. Astfel, prin monitorizare și evaluare nu se urmărește controlul și „pedepsirea”, ci conștientizarea necesității de a utiliza date și informații relevante pentru a îmbunătăți procesul de implementare a unei politici sau, acolo unde e cazul, de a îmbunătăți politica publică (SGG, 2009).

3. Bugetarea anuală bazată pe itemi nu țin cont de nevoile reale pe care le au instituțiile, ci reprezintă o modalitate de defalcare a cheltuielilor pe categorii prestabilite. Astfel, cei care trebuie să beneficieze de bugetul respectiv nu au libertatea de a alocă resursele așa cum cred de cuviință, în raport cu atingerea eficienței așteptate a programelor derulate. De asemenea, bugetarea multianuală este inflexibilă în fața posibilității apariției unor noi cheltuieli, cum ar fi cele de monitorizare și evaluare. De obicei, bugetarea anuală nu permite adaptarea bugetelor la nevoi, ci doar schimbări incrementale ale bugetelor din anii anteriori.
4. Bugetarea multianuală pe bază de programe reprezintă un mijloc prin care administratorii pot utiliza fondurile alocate pentru funcționarea instituției în funcție de necesitățile dictate de atingerea rezultatelor propuse. Bugetarea multianuală țin cont de planurile strategice ale instituțiilor și implică creșterea gradului de responsabilizare a managerilor în privința rezultatelor.

Necesitatea de a pune accentul asupra modalităților de sprijinire și asistență tehnică prin elaborarea de ghiduri și strategii este cu atât mai mare cu cât, la nivelul administrației publice din România, există o legislație minimală privitoare la activitățile de monitorizare și evaluare. Astfel, elaborarea unei legislații suplimentare poate conduce la o suprareglementare a domeniului. În opinia mea, problema sistemului de monitorizare și evaluare nu se rezolvă prin creșterea numărului de acte normative, ci prin stimularea aplicării și respectării legislației existente. Una dintre problemele fundamentale care fac posibilă evitarea prevederilor legale privitoare la activitatea de evaluare ține de „obișnuința instituțiilor de a apela la acte normative în detrimentul politicilor și strategiilor pe termen mediu și lung” (SGG, 2009).

Legislația existentă

Principalul act normativ care conține prevederi referitoare la monitorizare și evaluare este H.G. nr. 775/2005 „Pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central”. În acest act normativ, activitățile de monitorizare și evaluare sunt cuprinse în capitolul 4, precum și în anexa 2. Astfel, capitolul 4 prevede :

- *Metodologia de monitorizare și evaluare* constă într-o serie de instrumente și metode a căror aplicare furnizează date cu privire la modul în care o anumită politică publică a fost implementată ;
- Obligatorietatea elaborării rapoartelor de monitorizare și evaluare ;
- Posibilitatea externalizării către mediul privat, ONG și mediul academic ;
- Criterii de monitorizare ;
- Criterii de evaluare.

Pe lângă prevederile articolului 4, anexa 2 conține un formular privind monitorizarea și evaluarea politicilor publice, precum și o serie de recomandări comprehensive în ceea ce privește completarea acestui formular. O problemă a H.G. 775/2005, referitor la activitățile de evaluare, constă în faptul că este prea restrictivă în ceea ce privește cantitatea de informații solicitate. Informația solicitată de această Hotărâre de Guvern se poate furniza mai degrabă într-o formă tabelară decât sub forma unui raport comprehensiv de evaluare. Cerințele referitoare la tipul de informație cuprinsă în raport trebuie să fie mai flexibile. Cu cât cerințele sunt mai exacte și mai restrictive, cu atât este mai mare riscul ca activitatea de evaluare să constea exclusiv din furnizarea unor informații care nu sunt întotdeauna relevante. De asemenea, H.G. 775/2005 nu specifică clar ce trebuie să se întâmple cu rapoartele de evaluare după ce sunt elaborate. În acest sens ar putea fi necesară o rediscutare a hotărârii în vederea îmbunătățirii și actualizării ei.

Un alt act normativ care prevede necesitatea întreprinderii activităților de monitorizare și evaluare, precum și necesitatea existenței unei legături între planificarea strategică și

procesul de monitorizare și evaluare este H.G. 870/2006 pentru aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale. În această Hotărâre de Guvern sunt prevăzute : instrumente pentru asigurarea unui sistem coerent de formulare a politicilor publice, precum și prevederi referitoare la structura documentelor de politici publice. Principalele puncte avute în vedere de acest act normativ se referă la :

- Evaluarea ex-post ;
- Utilizarea extinsă a indicatorilor de performanță ;
- Necesitatea existenței unor proceduri de monitorizare și evaluare a acestora.

Un al treilea act normativ care prevede necesitatea desfășurării unor activități de monitorizare și evaluare este H.G. 561/2009⁵ – pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării. În acest act normativ se prevede faptul că documentele de politici publice trebuie să includă și informații cu privire la evaluarea impactului, măsurile de monitorizare, evaluare și implementare a soluțiilor identificate.

Pe lângă cele trei acte normative emise de SGG, care fac referire explicită și directă la monitorizare și evaluare, mai există și alte acte normative, emise de Ministerul Finanțelor Publice, care prevăd necesitatea monitorizării cheltuielilor publice sau care fac referire indirectă la necesitatea aplicării evaluărilor. Dintre aceste acte normative, cele mai importante sunt : *legea nr. 500/2002 cu privire la finanțele publice*, prin intermediul căreia Ministerul Finanțelor Publice stabilește măsurile necesare pentru administrarea și *monitorizarea* utilizării fondurilor publice, și *Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 45/2003 cu privire la finanțele publice locale*, care nu face referire specifică la evaluarea fondurilor publice, dar face aluzie la evaluare când prevede că programele sunt „menite să urmărească un obiectiv sau un set definit de obiective pentru care sunt stabiliți indicatori de program pentru a evalua rezultatele care trebuie obținute”⁶.

După cum se observă din cele prezentate mai sus, la nivelul administrației publice există un cadru legislativ minimal cu privire la activitățile de monitorizare și evaluare. Chiar și în condițiile existenței acestor prevederi legislative, activitățile de monitorizare și evaluare reprezintă mai degrabă o excepție decât o regulă în practica administrativă. Prin urmare, elaborarea unei noi legi nu garantează creșterea nivelului de utilizare a evaluărilor. O modalitate mult mai coerentă de a obliga instituțiile să evalueze

5. Acest act normativ modifică H.G. 1226/2007.

6. Informațiile referitoare la actele normative emise de Ministerul Finanțelor Publice sunt preluate din documentul : „Evaluarea – componentă esențială în procesul european de formulare și implementare a intervențiilor publice”, elaborat de Unitatea Centrală de Evaluare.

politicile pe care le inițiază ar fi crearea unei legături între evaluarea politicilor și resursele alocate pentru finanțarea politicilor ulterioare⁷. Pe de altă parte, instituțiile publice trebuie să perceapă rolul pozitiv pe care-l poate avea activitatea de evaluare. Prin intermediul evaluării, instituțiile publice își pot îmbunătăți activitatea și pot corecta eventualele greșeli apărute pe parcursul implementării politicilor. De asemenea, cei care își vor evalua activitățile trebuie să fie conștienți că utilizarea rezultatelor și recomandărilor evaluării poate furniza informații relevante pentru implementarea unor programe viitoare. De aceea este necesar ca evaluările să fie făcute corect, în așa fel încât să nu se identifice doar succesele obținute, ci și eventualele eșecuri. De asemenea, rezultatele evaluărilor și recomandările făcute de evaluatori trebuie luate în considerare și folosite pentru eficientizarea implementării. Deși s-au efectuat câteva evaluări și există o serie de rapoarte de evaluare, rezultatele acestora nu sunt cunoscute nici publicului larg și nici celorlalte instituții publice. Instituțiile care fac evaluări ale propriilor politici nu prezintă public, pe pagina de internet, rezultatele evaluărilor și au tendința să ascundă eventualele eșecuri pe care le evidențiază rapoartele de evaluare.

Una dintre principalele probleme identificate de cercetarea pe bază de chestionare efectuată de DPP, precum și de raportul de diagnoză elaborat în cadrul proiectului *Dezvoltarea unei Comunități de Evaluare Profesionale în România*, finanțat prin fonduri PHARE, este legată de teama față de posibile efecte rezultatelor evaluării și față de reticența politicienilor vizavi de evaluare.

Pentru a depăși aceste obstacole trebuie acționat în direcția creșterii gradului de conștientizare cu privire la importanța evaluării, precum și a creșterii capacității instituțiilor publice de a întreprinde activități de evaluare. În acest sens, în ultimul timp, instituțiile publice din România au solicitat din ce în ce mai multă asistență tehnică internațională pentru creșterea capacității administrative în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Principalii beneficiari ai asistenței tehnice internaționale au fost Ministerul Finanțelor Publice și Secretariatul General al Guvernului. În continuare voi prezenta câteva dintre aceste programe de asistență în funcție de impactul pe care l-au avut. Au mai existat diverse programe de asistență la nivelul unor ministere, dar acestea au avut un impact limitat la un singur sector. În acest capitol voi menționa doar acele programe care au influențat sistemul de evaluare în ansamblu.

7. O astfel de legătură se poate crea prin intermediul procesului de planificare strategică. Procesul de planificare strategică este reglementat prin H.G. 870/2006 și are două componente: componenta de management aprobată prin H.G. 1807/2006 *pentru aprobarea componentei de management din cadrul metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu și lung al instituțiilor administrației publice de la nivel central* și componenta bugetară aprobată prin H.G. 158/2008, *pentru aprobarea componentei de programare bugetară din cadrul metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu și lung al instituțiilor administrației publice de la nivel central*. Modul în care este conceput planul strategic poate furniza informații importante referitoare la indicatorii care vor fi folosiți ulterior în procesul de monitorizare și în cel de evaluare.

Principalele programe de asistență tehnică și demersuri ale instituțiilor publice în privința evaluării

Majoritatea programelor de asistență tehnică s-au concentrat asupra creșterii conștientizării importanței evaluării, a dezvoltării capacității de evaluare în cadrul instituțiilor administrației publice centrale, a dezvoltării unei comunități de evaluare, a determinării cererii de specialiști în evaluare, precum și de pregătire a acestor specialiști, a determinării nevoilor în ceea ce privește sesiunile de pregătire în domeniul monitorizării și evaluării, precum și a elaborării de manuale și ghiduri de bună practică în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea politicilor publice.

Informațiile prezentate în această parte a capitolului reprezintă o sinteză a documentelor elaborate de diverse instituții (SGG, UCE – ACIS⁸). Deși celor familiarizați cu ceea ce se întâmplă în domeniul evaluării în România această parte a capitolului le poate părea inutilă (redundantă), totuși am decis să introduc această secțiune pentru a face o prezentare a situației actuale și pentru a rezuma informațiile pentru cei care sunt interesați de subiect, dar nu sunt foarte familiari cu ceea ce se întâmplă în practică.

Programele de asistență tehnică au fost finanțate de o serie de instituții internaționale, cum ar fi: Banca Mondială, OECD și Comisia Europeană.

Un pas important în direcția abordării tematicii specifice evaluării a fost făcut prin elaborarea unui *Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului*, realizat prin proiectul PHARE „Consolidarea capacității Guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional” în anul 2006. Manualul prezintă detaliat o serie de metode utilizate în scopul creșterii capacităților actorilor din administrația publică de a folosi mijloace tehnice în procesul de elaborare a politicilor publice. Manualul include și un capitol referitor la monitorizare și evaluare. În acest capitol sunt abordate atât aspecte teoretice, cât și aspecte tehnice (practice) privitoare la metodele de evaluare, precum și anumite detalii legate de designul evaluării. De asemenea, manualul mai cuprinde și câteva studii de caz utile pentru mai bună înțelegere a problemei.

În anul 2006 a fost finalizată *Strategia Națională de Evaluare*⁹, în cadrul proiectului PHARE 2003 „Asistență tehnică pentru programare, monitorizare și evaluare”, implementat de Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale a Ministerului Finanțelor Publice¹⁰.

8. Autoritatea pentru coordonarea instrumentelor structurale din cadrul Ministerului Finanțelor Publice.

9. Strategia Națională de Evaluare nu a fost aprobată, prin urmare nici asumată oficial de guvernul României.

10. Strategia Națională de Evaluare poate fi consultată în limbile română și engleză pe pagina Web a Ministerul Finanțelor Publice: www.mfinante.ro, secțiunea Evaluare.

Strategia națională de evaluare dorește să clarifice conceptul de evaluare făcând apel atât la definiții teoretice, cât și la definiții cuprinse în ghiduri de bune practici, provenite din afara țării, precum ghidul Evalsed al Comisiei Europene. Conform *Strategiei Naționale de Evaluare* (2006, p. 23), obiectivul general al acesteia este să realizeze „un sistem național de evaluare funcțional, ale cărui părți să se consolideze reciproc, care să cuprindă sectorul public și privat și societatea civilă și care să contribuie la managementul eficace al intervențiilor publice și responsabilizarea promotorilor de politici și a funcționarilor publici. Se va recunoaște importanța elaborării de politici bazate pe dovezi”.

Pe lângă obiectivul general, prezentat anterior, *Strategia Națională de Evaluare* mai are șase obiective specifice cum ar fi: creșterea gradului de pregătire profesională a personalului, prin programe de pregătire furnizate atât de instituții publice, cât și de instituții publice și universități, înființarea unor rețele profesionale care să asigure un schimb de idei și bune practici, precum și elaborarea unor standarde, crearea unei „resurse” de stat care să fie un centru al expertizei în evaluare, creșterea capacității guvernamentale de a contracta evaluări; crearea unor sisteme corespunzătoare de monitorizare funcționale la toate nivelurile guvernului, integrarea evaluării în procedurile pentru formularea, implementarea și continuarea intervențiilor publice (MFP, 2006, pp. 23-24).

Strategia Națională de Evaluare a identificat problemele cu care se confruntă administrația românească în ceea ce privește capacitatea de evaluare. Pentru identificarea acestor probleme echipa tehnică a utilizat analiza SWOT, cercetarea pe bază de chestionare și analiza documentelor. Una dintre concluziile principale ale cercetărilor a fost că practica de evaluare este larg răspândită în cazul proiectelor/programelor finanțate din fonduri externe și aproape deloc întâlnite în cazul politicilor publice. Elaborarea strategiei a presupus parcurgerea următoarelor etape (MFP, 2006, pp. 5-6):

- Analiza cadrului legislativ privind evaluarea în România, proces finalizat în februarie 2006. Această etapă s-a concentrat pe revizuirea tuturor documentelor legale relevante din România care se referă la gestionarea eficientă și responsabilitatea aferentă fondurilor publice. În această etapă s-au făcut recomandări cu privire la introducerea principiilor evaluării în legislația românească.
- S-a constituit un grup de lucru în domeniul evaluării. Membrii acestui grup au fost parte a procesului de consultare cu privire la strategie. În perioada 23 mai-27 iunie 2006 au fost organizate șase seminarii care au avut ca scop creșterea gradului de conștientizare privind evaluarea. Aceste seminarii au devenit un forum pentru diseminarea informației în legătură cu evaluarea în general, activitatea de evaluare din România și, de asemenea, cu aria de cuprindere a *Strategiei Naționale de Evaluare*.

După cum se poate observa din paragraful anterior, *Strategia Națională de Evaluare* susține existența unor proceduri unificate de evaluare fără a ține cont și de particularitățile fiecărui domeniu de intervenție în parte¹¹. *Strategia Națională de*

11. Nu specifică nimic despre proceduri și metodologii sectoriale de evaluare.

Evaluare discută problema schimbării stilului administrativ de la unul pur birocratic la unul managerial bazat pe rezultate și performanță. Strategia nu clarifică însă principalele criterii în funcție de care se poate defini performanța. De asemenea, strategia discută problema diferențierii între bugetarea pe itemi și bugetarea pe programe și problema planificării strategice, dar nu ia în considerare absolut deloc modul de stabilire a indicatorilor relevanți în evaluare și nici modalitățile de analiză a datelor rezultate în urma procesului de monitorizare în așa fel încât aceste date să poată deveni utile pentru evaluare. Din analizarea *Strategiei Naționale de Evaluare* se poate deduce că principalul criteriu în funcție de care se pot face aprecieri referitoare la performanțe este cel financiar. De aici se poate ajunge la confuzia conform căreia evaluarea este o simplă formă a analizei cost-beneficiu, rezultând probleme în ceea ce privește abordarea valorică a evaluării. Abordarea economică bazată pe calcule cost-beneficiu nu ține cont de valori fundamentale precum dreptate, libertate, echitate. Există politici a căror evaluare nu poate fi făcută pe baza analizei cost-beneficiu pentru simplul motiv că beneficiilor furnizate de aceste politici nu le poate fi atașată o valoare monetară¹². Utilizarea ca model a ghidului Evalsed a condus inclusiv la preluarea concepțiilor ideologice aflate în spatele acestui ghid. Explicațiile referitoare la eșecul pieței¹³ și argumentele bazate pe politicile de bunăstare care corespund criteriului Pareto¹⁴ sunt de natură să afecteze atât obiectivitatea evaluării, cât și independența ideologică a acesteia.

O concluzie generală a analizei *Strategiei Naționale de Evaluare* relevă o contradicție între susținerea principiilor manageriale (bazate pe rezultate și performanță) și recomandările privind necesitatea unor proceduri și standarde clare de evaluare.

Ulterior elaborării *Strategiei Naționale de Evaluare*, Unitatea Centrală de Evaluare a trecut la contractarea asistenței tehnice necesare pentru începerea implementării acesteia. Un prim pas în acest sens a fost făcut prin intermediul proiectului „Implementarea *Strategiei Naționale de Evaluare*”¹⁵ finanțat prin proiectul Phare 2005. Acest proiect constă în obținerea de fonduri pentru finanțarea activităților de evaluare

12. Pentru discuții referitoare la analiza cost-beneficiu și la problemele pe care le poate ridica suprautilizarea acestei analize, vezi Hausman și Mc Pherson, 2006 ; Hamlin, 1993.
13. Acest tip de explicații se concentrează cu precădere asupra unei abordări economice neolibérale și mai puțin asupra unei abordări bazate pe conflictul valorilor din societate și pe valoarea beneficiilor unor politici publice asupra unor categorii diferite de beneficiari.
14. Criteriul Pareto presupune că o politică poate fi considerată eficientă atunci când ea aduce beneficii cel puțin unui individ fără a înrăutăți situația celorlalți. Respectarea unui astfel de criteriu nu garantează faptul că rezultatul unei politici va conduce spre o creștere echitabilă a beneficiilor care provin din implementarea unei politici. Criteriul Pareto nu ia în calcul modul în care sunt distribuite beneficiile sociale. Pentru mai multe detalii pe această temă, vezi Sen, 1995 ; Hausman și Mc Pherson, 2006.
15. Informațiile referitoare la proiectul Phare „Implementarea *Strategiei Naționale de Evaluare*” și la Facilitatea de Evaluare au fost extrase din documentul Chestionar pentru identificarea intervențiilor publice evaluabile.

iar instrumentul principal utilizat pentru finanțarea implementării Strategiei Naționale de Evaluare este cunoscut sub numele de Facilitatea Națională de Evaluare¹⁶. Prin Facilitatea Națională de Evaluare se intenționează evaluarea politicilor și programelor implementate de instituțiile administrației publice centrale.

Evaluările întreprinse prin intermediul Facilității Naționale de Evaluare sunt principalele inițiative de evaluare a politicilor publice întreprinse în cadrul administrației publice din România.

Un alt document, elaborat în urma unui program de asistență tehnică internațională este *Metodologia pentru stabilirea unui sistem al indicatorilor de performanță la nivelul administrației publice centrale*, elaborată, la nivelul SGG, prin asistență tehnică SIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică în anul 2007. Scopul declarat al metodologiei a fost acela de a elabora un sistem consistent și fezabil pentru definirea, măsurarea și aplicarea indicatorilor de performanță, pentru asigurarea mecanismelor necesare în abordarea bazată pe performanță a formulării politicilor și a procesului bugetar¹⁷. Metodologia cuprinde detalii referitoare la definirea, clasificarea și utilizarea indicatorilor de performanță, precum și informații tehnice referitoare la metode de colectare a datelor și modalitățile de măsurare a performanței.

Un alt proiect de asistență tehnică în domeniul evaluării finanțat prin programul Phare 2005 este proiectul „Dezvoltarea unei Comunități de Evaluare Profesionale în România”¹⁸. Beneficiarul proiectului este Ministerul Finanțelor Publice, iar echipa tehnică însărcinată cu implementarea proiectului este compusă dintr-un consorțiu format din Deloitte consultanță, Societatea Academică Română și Școala Națională de Studii Politice și Administrative. Proiectul a fost conceput inițial pentru a se desfășura pe o perioadă de 12 luni, între 1 decembrie 2007-30 noiembrie 2008. Ulterior, pe parcursul procesului de implementare, s-a solicitat o prelungire cu trei luni a duratei de desfășurare a proiectului. Prolungirea a fost aprobată, ceea ce a făcut ca termenul de finalizare a proiectului să devină 28 februarie 2009.

Proiectul de asistență tehnică a fost organizat în funcție de cinci componente cărora le-au corespuns cinci arii de acțiune. Cele cinci componente ale proiectului sunt :

- *Componenta 1* – Aprecierea capacității și nevoilor de evaluare în România ;
- *Componenta 2* – Stabilirea unei înțelegeri comune asupra evaluării ;
- *Componenta 3* – Sprijinirea instituțiilor din învățământul superior ;
- *Componenta 4* – Sprijinirea rețelelor de evaluare din România ;
- *Componenta 5* – Asistență tehnică pentru Unitatea Centrală de Evaluare.

16. Acest instrument are ca scop furnizarea asistenței tehnice și financiare în vederea evaluării politicilor publice.

17. „Methodology of the System of Performance Indicators at the Level of Central Public Administration” prin asistență tehnică SIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică, SGG, 2007, p. 6.

18. Datele referitoare la acest proiect au fost obținute în urma consultării raportului final al proiectului, elaborat în februarie 2009.

Plecând de la aceste componente, proiectul și-a propus atingerea a patru rezultate concrete necesare pentru împlinirea obiectivului propus :

- stabilirea unei înțelegeri comune asupra evaluării în România ;
- transferul de curriculum în domeniul evaluării către mediul academic din România ;
- rețele de evaluare din România capabile să acționeze ca centre de excelență în domeniul evaluării ;
- sprijin pentru Unitatea Centrală de Evaluare în vederea coordonării implementării Strategiei Naționale de Evaluare.

În cadrul primei componente a proiectului s-a elaborat o analiză diagnostic asupra stării evaluării în România. Analiza diagnostic a fost elaborată pe baza unor analize SWOT efectuate în cadrul unor ateliere de lucru tematice. În urma analizei SWOT s-a elaborat un raport care a fost supus consultării cu actorii interesați în scopul determinării ierarhizării problemelor și a stabilirii unei „percepții comune asupra punctelor tari, punctelor slabe, oportunităților și amenințărilor relevante”¹⁹. Voi reveni asupra rezultatelor analizei SWOT atunci când voi analiza probleme întâlnite în practica evaluării din România.

În cadrul celei de-a doua componente a proiectului s-au întreprins o serie de activități care să conducă spre atingerea obiectivelor propuse. Dintre aceste activități trebuie menționate :

- elaborarea unei versiuni de lucru a codului etic pentru evaluatori ;
- definirea principiilor pentru evaluatori, incluzând o descriere a competențelor-cheie pentru evaluare ;
- elaborarea standardelor și normelor de evaluare ;
- elaborarea altor documente legale în sprijinul cadrului legislativ pentru evaluare (inclusiv o analiză de impact a cadrului legislativ).

Propunerea unui cod etic a fost supusă dezbaterii publice atât pe pagina de internet a MFP, cât și în cadrul unor seminarii regionale desfășurate la Cluj și Iași. Inițial, în cadrul proiectului, pe lângă discuția referitoare la apariția codului etic, s-a pus și problema recunoașterii formale a profesiei de evaluator. Recunoașterea formală a profesiei de evaluator nu a fost considerată totuși o prioritate și nici benefică. Recunoașterea formală a profesiei de evaluator ar putea avea repercusiuni asupra dezvoltării capacității de evaluare în România. Unul dintre riscurile principale ar fi legat de reglementarea profesiei și condiționarea obținerii calității de evaluator de apartenența la organizația profesională. De asemenea, în cadrul componentei 2 s-au discutat principiile și competențele pe care trebuie să le aibă cei care întreprind activități de evaluare. În acest sens s-au definit competențele pe care trebuie să le obțină absolvenții cursurilor masterale în domeniul evaluării. Tot în cadrul acestei componente s-a discutat despre standarde și principii care trebuie utilizate în evaluare.

19. Vezi Raportul de diagnoză elaborat în cadrul proiectului „Dezvoltarea unei Comunități de Evaluare Profesionale în România” (mai 2008).

O ultimă acțiune desfășurată în cadrul acestei componente a fost cea referitoare la cadrul legislativ privind evaluarea. În acest sens s-a efectuat o analiză a cadrului legislativ existent și s-au purtat discuții în ceea ce privește direcțiile ulterioare de acțiune. Inițial, echipa tehnică a proiectului a propus adoptarea unui proiect legislativ cu privire la desfășurarea activității de evaluare, inclusiv înființarea unui organism de control al modului de desfășurare a evaluării. Argumentul folosit de echipa de asistență tehnică s-a concentrat în special asupra caracteristicilor practicii administrative din România. Pe parcursul procesului de consultare, reprezentanții SGG și ai altor actori interesați au considerat că un nou act normativ ar fi redundant și că accentul ar trebui pus pe întărirea respectării reglementărilor deja existente. Argumentul celor care nu au fost de acord cu necesitatea unui act normativ s-a bazat pe intenția de a evita perceperea evaluării ca fiind o sarcină în plus a angajaților din administrație și pe nevoia de a conștientiza importanța evaluării și a o considera necesară pentru activitatea lor²⁰. Un alt argument împotriva elaborării actului normativ a fost cel al necesității de reformare a modului de desfășurare a activităților administrației publice. În urma desfășurării procesului de consultare s-a decis ca acțiunile referitoare la stabilirea cadrului legislativ să se limiteze la redesenarea cadrului legislativ existent în așa fel încât să includă referiri mai concrete la activitățile de monitorizare și evaluare. Pe lângă ideea necesității elaborării unui act normativ s-a mai adus în discuție și crearea unui organism de monitorizare a activităților de evaluare. Pe parcursul discuțiilor, reprezentanții SGG și-au manifestat dezacordul în legătură cu necesitatea înființării unui astfel de organism. Principalul argument expus a fost că există deja instituții care pot prelua rolul de coordonare a activităților de evaluare. Existența unei agenții care să se ocupe cu monitorizarea activităților de evaluare pune presiune inutilă asupra actorilor din sistemul administrativ și contribuie la adâncirea percepției conform căreia evaluarea este un proces prin care se urmărește controlul strict al activităților.

Cea de-a treia componentă a avut în vedere sprijinirea instituțiilor din învățământul superior în scopul elaborării unor programe educaționale în domeniul evaluării. Principalele activități desfășurate în cadrul acestei componente au fost :

- *selectarea instituțiilor de învățământ superior* interesate în dezvoltarea capacității de evaluare, inclusiv prin elaborarea și distribuirea unui chestionar, colectarea și analizarea răspunsurilor, pregătirea și selecția universităților interesate ;
- *dezvoltarea unui curriculum*, inclusiv prin organizarea a două ateliere cu participarea universităților, elaborarea și diseminarea curriculumului în domeniul evaluării ;
- *formarea*, inclusiv elaborarea, organizarea și conducerea evenimentelor de formare a formatorilor.

20. Poziția celor care au respins ideea necesității elaborării actului normativ a fost aceea că evaluarea nu trebuie să fie o activitate birocratică percepută ca obligație și făcută din inerție, ci o activitate conștientă, făcută cu scopul îmbunătățirii capacității de implementare a politicilor și internalizată ca o practică necesară care să ofere sprijin, și nu să pedepsească.

În urma procesului de selecție s-a aplicat un chestionar la care au răspuns 17 universități care și-au manifestat interesul în elaborarea programelor educaționale în domeniul evaluării. În funcție de interesul arătat pentru domeniul evaluării, de capacitatea instituțională a universităților și de domeniul de competență, s-a recomandat ca unele universități să desfășoare programe masterale în domeniul evaluării, iar altele să includă în cadrul unor programe masterale deja existente module de pregătire în domeniul evaluării. În cadrul acestei componente s-a analizat posibilitatea dezvoltării unui curriculum de bază pentru pregătirea în domeniul evaluării. În acest sens, în septembrie 2008 s-au organizat în București două sesiuni de lucru la care au participat reprezentanții tuturor universităților interesate.

A patra componentă a proiectului și-a propus crearea unor rețele de evaluare și a constatat în organizarea a două seminarii regionale și a unei serii de conferințe. De asemenea, s-a constatat că nu există surse de informații privind evaluatorii din România. Astfel, s-a trecut la crearea unei baze de date a evaluatorilor.

A cincea componentă a avut ca preocupare necesitatea obținerii de asistență tehnică pentru UCE. În acest sens a fost solicitată asistență tehnică pentru (i) realizarea unui studiu privind cererea de evaluare în România și (ii) un document care să prezinte conceptele evaluării.

Tot în cadrul acestui proiect, s-a organizat în luna februarie a anului 2009 *Conferința națională de evaluare*. În cadrul conferinței s-au abordat probleme legate de evaluarea în contextul instrumentelor structurale, de legătura dintre evaluare și alte discipline conexe, precum și legate de cererea de evaluare în România. La conferință au participat reprezentanți ai Comisiei Europene, reprezentanți ai instituțiilor administrației publice românești, precum și persoane din mediul academic intern și internațional, din mediul asociativ și din sectorul privat. Pe parcursul conferinței s-au organizat o serie de ateliere de lucru în cadrul cărora s-au dezbătut probleme precum: evaluarea ex-ante, interim și ex-post în statele membre; lecții învățate din practica evaluării programelor în România; monitorizarea, evaluarea și planificarea strategică – procese și instrumente pentru elaborarea politicilor publice în România și abordări academice privind evaluarea programelor și politicilor publice.

În cadrul atelierelor de lucru s-au analizat o serie de probleme identificate și s-au tras concluzii referitoare la situația actuală formulându-se anumite recomandări. Astfel, în cazul atelierului de lucru referitor la monitorizarea, evaluarea și planificarea strategică ca procese și instrumente pentru elaborarea politicilor publice în România, sesiune moderată de reprezentanții SGG, s-au ridicat o serie de probleme referitoare la activitățile de evaluare a politicilor la nivelul administrației publice centrale. Discuțiile din cadrul atelierului de lucru s-au concentrat atât asupra progreselor făcute până acest moment, cât și asupra intențiilor ulterioare pe care le are SGG în domeniul evaluării.

Printre concluziile desprinse în urma acestui atelier de lucru trebuie menționat faptul că evaluarea politicilor se poate dovedi un proces dificil atât timp cât, la nivelul administrației, va predomina accentul asupra elaborării actelor normative în

detrimentul documentelor de politici publice. Procesul legislativ face evaluarea mai dificilă pentru că necesită exercitarea anumitor presiuni asupra unor instituții exterioare sistemului administrativ, cum ar fi Parlamentul. De asemenea, atunci când se pune accentul pe acte normative, responsabilitatea nu se stabilește în raport cu obținerea rezultatelor, ci în raport cu respectarea procedurilor. Astfel, există riscul ca evaluarea să se concentreze asupra analizării modului de respectare a procedurilor, și nu asupra analizării rezultatelor. De asemenea, nivelul instruirii angajaților Unităților de Politici Publice în domeniul monitorizării și evaluării este redus. O altă concluzie ar fi legată de necesitatea corelării procesului de evaluare cu procesul de planificare strategică. În planurile strategice, instituțiile trebuie să-și stabilească o serie de indicatori pe care vor trebui să-i atingă și să-i urmărească și atunci când vor evalua politicile cuprinse în planul strategic.

Atelierul de lucru referitor la abordările academice privind evaluarea programelor și politicilor publice s-a desfășurat pe o perioadă de trei zile (18-20 februarie 2009) și a constatat într-o sesiune de instruire a lectorilor axată pe identificarea nevoilor de pregătire, pe prezentarea unor cazuri de bună practică și pe discutarea celor mai importante perspective teoretice. În cadrul acestui atelier de lucru s-au analizat aspecte teoretice legate de evaluare și s-a prezentat o schiță a unui program de masterat în domeniu.

Tot în cadrul acestui proiect a fost organizată în perioada 9-10 octombrie 2008 și conferința „Analiza Cost-beneficiu și Evaluarea Intervențiilor Publice în România”. Scopul acestei conferințe a fost acela de a lansa *Ghidul pentru analiza cost-beneficiu*.

Proiectul „Dezvoltarea unei Comunități de Evaluare Profesionale în România” a fost un pas important atât în ceea ce privește creșterea gradului de conștientizare a importanței activităților de evaluare, cât și în ceea ce privește dezvoltarea capacității de evaluare a politicilor publice. Totuși, proiectul nu a reușit să acopere o mare parte a problemelor specifice situației actuale a procesului de monitorizare și evaluare. Anumite activități ale raportului riscă să complice foarte mult desfășurarea activităților de evaluare. O primă problemă a proiectului este că pune accentul aproape exclusiv pe aspectele financiare și bugetare, fără să analizeze rolul altor factori relevanți cum ar fi: raportarea la nevoi, valori și importanța pe care o au rezultatele politicilor asupra beneficiarilor. Analizarea costurilor și beneficiilor monetare ale unei politici nu furnizează întotdeauna informații relevante pentru evaluarea politicilor. O altă problemă este legată de elaborarea unui cod etic al evaluatorilor. Un astfel de cod necesită existența unei structuri instituționale care să asigure respectarea prevederilor codului și care să aplice eventualele sancțiuni. O astfel de structură instituțională poate lua forma unei asociații profesionale care poate conduce la apariția unui monopol în ceea ce privește furnizarea de resurse umane și la apariția unor bariere discreționare în ceea ce privește accesul pe piața muncii. Necesitatea stabilirii unor standarde de evaluare specifice României este discutabilă atât timp cât există deja o serie de standarde internaționale agreeate de comunitățile de evaluatori. O altă problemă care poate apărea este legată de intenția de a crea o înțelegere comună în

ceea ce privește evaluarea²¹. O astfel de înțelegere comună se poate identifica prin analizarea teoriei evaluării și a limbajului deja existent în domeniu. Crearea unei înțelegeri comune poate conduce la pericolul apariției unei concepții eronate asupra evaluării, din cauza manipulării limbajului tehnic, care să se încetățenească în practica administrativă. Un exemplu în acest sens ar fi înțelegerea evaluării exclusiv ca proces bazat pe analiza raporturilor dintre costuri și beneficii. Un alt exemplu ar fi introducerea forțată în limbajul de specialitate a termenului *intervenție publică*. O altă problemă, deja discutată, este cea referitoare la intenția elaborării unui act normativ care să impună obligativitatea evaluării. O altă discuție care merită atenție este cea privitoare la analizarea cererii de evaluare. La ora actuală în România cererea de evaluare constă în necesitatea îndeplinirii atribuțiilor asumate în fața finanțatorilor externi și în obligativitatea respectării prevederilor legale menționate anterior. Creșterea cererii de evaluare este un proces natural care depinde de stimulentele oferite de sistemul administrativ prin trecerea la bugetarea pe bază de programe, planificarea pe termen mediu și lung și concentrarea asupra politicilor publice în detrimentul actelor normative. Programele de pregătire în domeniul evaluării au ca scop acoperirea acestor nevoi și satisfacerea caracterului multidisciplinar al evaluării.

Ghid de monitorizare și evaluare 2009

Acest ghid s-a bazat pe recomandările făcute de echipele de asistență tehnică, precum și pe analiza unor chestionare trimise ministerelor de către Secretariatul General al Guvernului. Ghidul cuprinde atât o analiză diagnostic a situației actuale a practicii de evaluare din România, cât și o parte teoretică de bază care analizează atât principalele metode și tehnici de cercetare sociale utile pentru a culege datele necesare evaluării, cât și principalele abordări în ceea ce privește sistemul de indicatori care poate fi utilizat în activitățile de monitorizare și evaluare. Ghidul a fost supus procesului de consultare, iar în urma integrării comentariilor, sugestiilor și recomandărilor actorilor interesați a fost elaborată o variantă finală. Varianta finală a ghidului a fost transmisă oficial ministerelor, iar în unele cazuri ghidul a și fost utilizat în redactarea anumitor rapoarte de evaluare. Una dintre principalele probleme identificate pe parcursul procesului de consultare, precum și în cadrul unor întâlniri ulterioare cu reprezentanți ai instituțiilor publice centrale a fost existența unei „reticențe” față de teoria necesară evaluării. Majoritatea reprezentanților instituțiilor susțin că accentul trebuie pus pe partea practică, și nu pe cea teoretică. Totuși, practica de evaluare presupune deținerea unor cunoștințe teoretice solide care să permită o cunoaștere largă a domeniului. De obicei, la nivelul administrației publice, cei însărcinați cu implementarea anumitor

21. Inițial s-a propus crearea unui dicționar de evaluare.

decizii consideră că nu au nevoie de cunoștințe teoretice suplimentare și tind să respingă orice abordare care caută să furnizeze cunoștințe teoretice. Totuși, atunci când se iau în discuție aspectele practice ale activității de evaluare, se observă că există curenți serioase în ceea ce privește conceptele teoretice care stau la baza activității practice. Acesta este unul dintre argumentele care stau la baza afirmației conform căreia, de cele mai multe ori, în România nu se fac evaluări, ci se completează „evaluări”. Cu alte cuvinte, activitatea de evaluare nu constă în elaborarea unor rapoarte comprehensive de evaluare sau în elaborarea unor planuri de evaluare, ci, mai degrabă, în completarea unor tabele sau trecerea unor cifre în dreptul unor indicatori care, de cele mai multe ori, nu spun nimic despre politica evaluată. Situația nu stă întotdeauna așa, există și ministere care au o capacitate dezvoltată de evaluare a politicilor publice și care au elaborat o serie de rapoarte de evaluare de o calitate superioară²².

Ghidul elaborat de SGG este un document care are ca scop creșterea gradului de informare și care-și propune să promoveze o abordare generală legată de procesele și indicatorii de monitorizare și evaluare (SGG, 2009). *Ghidul* va fi urmat de un manual care va aprofunda analiza, recomandările și metodele necesare în desfășurarea activităților de evaluare.

Un ultim proiect pe care-l voi menționa în acest capitol este finanțat prin programul Phare 2006 și se numește „Dezvoltarea procesului de formulare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”. Beneficiarul proiectului este SGG, iar perioada de desfășurare a proiectului, este de un an, începând cu 1 decembrie 2008. Obiectivele principale ale proiectului așa cum au fost ele prezentate în raportul preliminar, sunt²³:

- îmbunătățirea capacității ministerelor de linie de a-și formula și fundamenta politicile publice și legislația prin elaborarea preliminară a unor analize specifice aprofundate ale impactului social, economic și bugetar în domeniile sănătății și al educației;
- întărirea capacității ministerelor de linie pentru aplicarea metodologiei de monitorizare și evaluare;
- întărirea capacității ministerelor în domeniul planificării strategice și acordarea de asistență metodologică pentru utilizarea indicatorilor de performanță în programarea bugetară.

Pentru o mai bună gestionare a proiectului, obiectivele principale au fost transpuse în componente ale proiectului. Pentru fiecare componentă s-a apelat la câte o echipă mixtă formată din experți internaționali și din experți români.

22. Aici ar fi de menționat Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Educației, Cercetării și Inovării. Aceste ministere au o capacitate mai ridicată de evaluare datorată în special experienței acumulate în cadrul proiectelor cu finanțare internațională pe care le-au desfășurat.

23. Raportul preliminar al proiectului „Dezvoltarea procesului de formulare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”, ianuarie 2009.

Având în vedere faptul că scopul acestui capitol este acela de a discuta despre situația evaluării în România, nu voi insista asupra primei și ultimei componente, ci mă voi referi doar la cea de-a doua componentă, privitoare la monitorizare și evaluare. Proiectul își propune promovarea și extinderea unui sistem unitar în ceea ce privește sistemul de monitorizare și evaluare în administrația publică românească. În cadrul acestui proiect se urmărește redactarea unui Manual (ghid) pentru metode și tehnici de monitorizare și evaluare a politicilor publice. O altă acțiune va consta în organizarea unor cursuri de formare, efectuate în țări cu experiență în domeniul monitorizării și evaluării, pentru reprezentanții Secretariatului General al Guvernului și reprezentanții ministerelor de linie privind modalități de organizare și implementare a sistemului de monitorizare și evaluare. De asemenea, în cadrul componentei se vor organiza sesiuni de pregătire, pe baza manualului, cu reprezentanții tuturor ministerelor. În acest scop echipa tehnică a proiectului împreună cu reprezentanți ai DPP au avut două serii de întâlniri cu reprezentanții fiecărui minister în parte. La întâlniri au participat reprezentanți ai UPP-urilor din ministere și în unele cazuri oficiali ai ministerelor respective. Prima rundă de întâlniri a constatat într-un interviu prin care s-a dorit clarificarea unei imagini clare a modului de desfășurare a activităților de monitorizare și evaluare din fiecare minister. Rezultatele interviurilor au relevat diferențe majore în ceea ce privește capacitatea ministerelor de a apela la evaluare și monitorizare. De asemenea, s-au constatat grade diferite de cunoaștere a domeniului și s-au identificat diferențe majore în ceea ce privește implicarea personalului din ministere în diferite programe de pregătire. A doua rundă de întâlniri a avut ca scop identificarea nevoilor fiecărui minister în ceea ce privește pregătirea personalului în domeniul monitorizării și evaluării. În urma acestor întâlniri s-a decis planul care trebuie urmat în proiectarea subiectelor ce vor fi abordate la cursurile de formare. În cadrul acestor cursuri se va încerca găsirea unui echilibru între discutarea problemelor teoretice și abordarea practică a cursurilor. De asemenea, în cadrul cursurilor de formare se va pune accent pe analizarea studiilor de caz și pe simularea unor evaluări în cadrul grupurilor de lucru.

În urma discuțiilor cu reprezentanții ministerelor s-a evidențiat reticența acestora de a-și asuma deschiș responsabilități în ceea ce privește evaluarea și monitorizarea politicilor pe care le implementează. Responsabilitățile privitoare la monitorizare și evaluare ar trebui, spun reprezentanții ministerelor, să fie impuse din exterior, prin cuprinderea lor într-un act normativ. Principalul argument pentru nerespectarea H.G. 775/2005 este că această hotărâre nu dă recomandări specifice privitoare la activitățile de monitorizare și evaluare. Ministerele nu își asumă responsabilități în ceea ce privește activitățile de evaluare, ele doresc ca aceste responsabilități să fie trasate de anumite instituții de la centru. Pe de altă parte, în momentul în care instituțiile centrale reglementează foarte strict anumite domenii și impun anumite sarcini reprezentanților ministerelor, aceștia din urmă acuză creșterea sarcinilor administrative și implicarea extensivă a guvernului în activitățile lor. Prin modificarea actualelor prevederi legislative nu se poate ajunge la mai mult decât stabilirea unor

standarde minimale necesare pentru activitățile de evaluare și monitorizare. În ceea ce privește apariția unor standarde specifice și a unor metodologii sectoriale, acestea trebuie dezvoltate de ministerele de resort cu ajutorul SGG, al MFP sau al oricărei alte instituții sau echipe de asistență tehnică.

Întâlnirile cu reprezentanții ministerelor au relevat faptul că o mare parte dintre ministere nu au elaborat rapoarte de evaluare, conform H.G. 775/2005, a politicilor publice inițiate. Iar în acele ministere în care astfel de rapoarte au fost făcute, rezultatele nu au fost aduse la cunoștința celor din structurile de conducere și nici nu au fost folosite ca bază pentru procesul decizional²⁴. De asemenea, echipa de asistență tehnică care a analizat nevoile în ceea ce privește activitatea de monitorizare și evaluare consideră că H.G. 775/2005 ar trebui să cuprindă specificații mai clare în ceea ce privește beneficiarii rapoartelor de monitorizare și evaluare și modul în care acestea corespund ciclului de planificare a politicilor publice. De asemenea, se consideră că ar trebui luate în considerare proceduri administrative pentru analiza și diseminarea rezultatelor evaluărilor²⁵. O astfel de extindere a prevederilor legale poate să nu fie atât de eficientă pe cât se dorește. Reglementarea strictă a domeniului poate restrânge sfera de cuprindere a evaluării și poate impune restricții în ceea ce privește capacitatea instituțiilor de a-și atinge scopurile urmărite. De asemenea, o reglementare crescută poate afecta independența evaluărilor făcute de instituții. O lege nu poate cuprinde toate aspectele care vor fi întâlnite pe parcursul procesului de evaluare a diferitelor instituții din diferite sectoare. Așadar, ar fi mai indicat să se apeleze la existența unor strategii specifice pentru evaluarea în diferite sectoare, și nu la o reglementare a domeniului general. O analiză a activității de evaluare din alte țări și de la nivelul UE relevă faptul că niciunde nu se pune accentul pe dezvoltarea unei legislații comprehensive în domeniul evaluării. În majoritatea cazurilor accentul cade asupra strategiilor, ghidurilor și metodologiilor, existând standarde minimale de evaluare, dar nu reglementări stricte ale domeniului. În România, informațiile referitoare la monitorizare și evaluare pot fi cuprinse în planurile strategice ale instituțiilor.

În cadrul componentei 2 se va analiza oportunitatea modificării H.G. 775/2005 în sensul clarificării aspectelor legate de activitățile de monitorizare și evaluare. Accentul însă va trebui să fie pus pe elaborarea unei metodologii de aplicare a H.G. și pe elaborarea unor strategii și metodologii sectoriale de evaluare. Nevoia de metodologii sectoriale este cauzată de faptul că sectoare diferite utilizează indicatori diferiți, metode diferite și tehnici diferite de colectare a informațiilor necesare în procesul de evaluare.

În continuare, voi încerca să discut o serie de probleme specifice întâlnite în cadrul procesului de monitorizare și evaluare.

24. Raport privind identificarea nevoilor, Componenta 2, martie 2009.

25. *Idem*.

Probleme ale sistemului de evaluare din România

Documentele elaborate în cadrul proiectelor cu finanțare internațională, precum și cele elaborate de instituțiile publice centrale au căutat să identifice principalele probleme care afectează procesul de monitorizare și evaluare în România. Principalele documente care ar trebui avute în vedere atunci când se încearcă analizarea problemelor sunt: *Ghidul de monitorizare și evaluare* elaborat de SGG în 2009; *Strategia Națională de Evaluare* elaborată de MFP în 2006; Analiza diagnostic elaborată în cadrul proiectului „Dezvoltarea unei Comunități de Evaluare Profesionale în România” – beneficiar ACIS; raportul de analiză a nevoilor elaborat în cadrul proiectului „Dezvoltarea procesului de formulare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale” – beneficiar SGG. În cadrul diferitelor proiecte care s-au desfășurat în România, echipele de asistență tehnică au utilizat diverse metode de determinare a problemelor, s-au aplicat chestionare, s-au făcut interviuri și analize SWOT și s-au purtat discuții informale cu diverșii actori implicați în activitatea de evaluare. Concluziile cercetărilor au fost similare. Totuși, problemele identificate în urma cercetărilor au fost mai degrabă cele specifice, care țin de anumite disfuncții ale instituțiilor, și mai puțin cele generale, care se datorează disfuncțiilor sistemului administrativ ca întreg. O analiză a documentelor conduce spre sistematizarea problemelor în patru categorii:

Probleme legate de lipsa resurselor

- În majoritatea cazurilor nu există resurse financiare și umane alocate pentru activitățile de evaluare și monitorizare.
- Nu există suficiente programe de asistență și pregătire pentru desfășurarea activităților de evaluare și monitorizare.

Probleme legate de utilizarea rezultatelor monitorizării

- Există probleme în ceea ce privește folosirea rezultatelor acțiunilor de evaluare și monitorizare și transparența publică a rapoartelor rezultate astfel.
- Există o problemă a bazelor de date la nivel ministerial: în cele mai multe cazuri acestea nu există, sunt slab organizate sau sunt dispersate în diverse departamente.

Probleme legate de deficiențe instituționale

- Deși majoritatea ministerelor susțin că desfășoară activități de monitorizare și evaluare, foarte puține pot furniza exemple de bună practică în domeniu. În cele mai multe cazuri, acestea sunt legate de programele și proiectele cu finanțare internațională, care impun o rigoare în domeniul monitorizării și al evaluării.
- Există o problemă în ceea ce privește selectarea indicatorilor. De cele mai multe ori aceștia sunt formulați vag, iar în mod constant se face o confuzie între indicatorii cantitativi/numerici și cei de performanță, or majoritatea indicatorilor sunt de ordin cantitativ, foarte puțini fiind calitativi/de performanță.

Probleme structurale ale sistemului administrativ

- Accentul pus pe acte normative, și nu pe propuneri de politici publice.
- Probleme legate de lipsa informațiilor și a comunicării.

Probleme legate de lipsa resurselor

La nivelul ministerelor se observă o lipsă acută de resurse financiare și umane necesare pentru activitățile de monitorizare și evaluare. Lipsa resurselor financiare îngreunează atât posibilitatea contractării unor servicii externe de evaluare, cât și posibilitatea instituțiilor de a-și dezvolta propria capacitate de evaluare (SGG, 2009). De asemenea, lipsa resurselor umane face ca activitatea de evaluare să fie considerată mai degrabă o activitate marginală. Lipsa resurselor umane nu este cauzată atât de numărul insuficient de angajați, cât de lipsa unor programe de pregătire a angajaților în domeniul evaluării. De-a lungul timpului, în România s-au desfășurat o serie de programe de pregătire profesională, dar acestea fie s-au axat doar pe înțelegerea și aplicarea procedurilor de evaluare impuse de programele cu finanțare internțională, fie au fost ținute doar asupra anumitor ministere, și nu asupra reprezentanților tuturor ministerelor. Astfel, s-au creat diferențe majore între capacitățile de evaluare ale diferitelor ministere și chiar ale diferitelor departamente din cadrul aceluiași minister. Nici chiar în ministerele în care capacitatea de evaluare este crescută nu se face întotdeauna diferența între raportul de evaluare și completarea unor formulare. Cu alte cuvinte, se confundă destul de des designul evaluării cu simpla completare a unui tabel.

Probleme legate de utilizarea rezultatelor

O altă problemă întâlnită în practica administrativă este legată de faptul că rezultatele și recomandările evaluărilor nu sunt utilizate. Unul dintre scopurile evaluării este de a furniza informații cu privire la îmbunătățirea capacității de elaborare a politicilor și de atingerea performanțelor. În condițiile în care informațiile referitoare la rapoartele de evaluare nu sunt cunoscute sau sunt secrete, nu există stimulente pentru îmbunătățirea activității diverselor instituții. Pentru a îmbunătăți ceva trebuie să se știe mai întâi ce nu a funcționat, ce ar putea funcționa mai bine și care sunt cauzele eventualelor deficiențe apărute în implementarea unei politici. Există rapoarte de evaluare care nu furnizează astfel de informații, de teama ca recunoașterea problemelor să nu conducă la „pedepsirea” instituției. De multe ori, cei din conducerea unei instituții se feresc să facă publice rezultatele unui raport de monitorizare și evaluare pentru că se tem de posibilele consecințe ale acestor rapoarte asupra imaginii lor sau a instituției.

Probleme instituționale

În majoritatea ministerelor apar dificultăți în ceea ce privește identificarea unor exemple concrete de bună practică în elaborarea unor rapoarte de evaluare a politicilor.

Principalul argument folosit de reprezentanții ministerelor pentru justificarea lipsei rapoartelor de evaluare este legat de lipsa unor proceduri clare de desfășurare a procesului de evaluare. Un astfel de argument are scopul de a delega responsabilitatea eșecului asupra altor instituții. „Procedurile” de desfășurare a procesului de evaluare pot fi dezvoltate la nivelul fiecărui minister în parte. În multe ministere există persoane desemnate să se ocupe de evaluările necesare programelor și proiectelor cu finanțare internațională, dar nu există persoane desemnate să facă același lucru în ceea ce privește politicile publice.

O altă problemă întâlnită la nivelul ministerelor ține de alegerea și identificarea indicatorilor relevanți pentru procesele de monitorizare și evaluare. În foarte puține ministere indicatorii utilizați în procesul de monitorizare și evaluare corespund obiectivelor și indicatorilor din planurile strategice. La nivelul instituțiilor administrație publice din România se poate observa o preponderență a activităților de audit și control în detrimentul celor de monitorizare și evaluare. Preponderența activităților de audit și control derivă din faptul că se valorizează mai mult controlul cheltuielilor decât evaluarea rezultatelor. Revin astfel la problema fundamentală a administrației, și anume aceea a orientării activităților spre respectarea procedurilor, și nu spre obținerea rezultatelor/performancei.

În foarte multe situații, la nivelul ministerelor nu se face diferențierea între activitățile de monitorizare, evaluare, audit și control. Astfel, există cazuri în care reprezentanții ministerelor au fost întrebați despre existența rapoartelor de evaluare, iar ei au prezentat rapoartele de audit sau rezultatele unor controale. Conform ghidului de monitorizare și evaluare elaborat la nivelul SGG, o problemă importantă care afectează procesul de monitorizare și evaluare este legată de definirea greșită a politicilor, a obiectivelor, a activităților și a rezultatelor, precum și de stabilirea inexactă a domeniilor de intervenție vizate.

„Definirea clară a domeniilor de intervenție ale politicilor publice este necesară pentru stabilirea indicatorilor care trebuie urmăriți în procesul de monitorizare și evaluare. Dacă domeniul de intervenție, alternativele de intervenție și sistemul de indicatori nu sunt clar definite există posibilitatea apariției unor distorsiuni în procesul de evaluare. Cu cât problema este mai clar definită, cu atât este mai ușor să se identifice indicatori relevanți pentru monitorizarea implementării și evaluarea rezultatelor” (SGG, 2009).

Probleme structurale ale sistemului administrativ

După cum am arătat deja, una dintre cele mai importante probleme ale sistemului administrativ românesc constă în preponderența actelor normative asupra documentelor de politici publice. Majoritatea instituțiilor se feresc să inițieze propuneri de politici publice, continuând să pună accentul pe propunerile legislative. Orientarea spre creșterea nivelului de reglementare se repercutează și asupra activităților de evaluare.

De exemplu, în discuțiile cu ministerele, se observă o cerere crescută a acestora pentru stabilirea unor proceduri în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea.

O problemă fundamentală identificată atunci când s-a analizat starea de fapt existentă în România este legată de posibilitatea obținerii și utilizării informației. Informația relevantă este dificil de obținut atât din cauza lipsei de comunicare, cât și a reticenței de a furniza informații unor actori din afara instituției sau chiar din afara departamentului în care acționează cei care dețin informația. Ministerele nu furnizează întotdeauna informații corecte și complete părților interesate din societate, iar informațiile de interes public sunt în unele cazuri destul de greu de obținut. *Ghidul de monitorizare și evaluare* elaborat la nivelul SGG consideră că una dintre problemele fundamentale care afectează activitățile de monitorizare și evaluare ține de distorsionarea informației. Astfel, uneori instituțiile pot furniza, voit sau nu, o informație falsă sau incompletă referitoare la activitatea lor. În teoria birocrăției există opinia conform căreia birocrății au deseori capacitatea de a ascunde informații relevante; de exemplu, în ceea ce privește costurile de producție, ascunderea informației este posibilă datorită asimetriei informaționale existente între nivelul politic și nivelul administrativ (Peters, 1995, p. 26). În scopul maximizării propriilor avantaje de pe urma interacțiunilor sociale, birocrății beneficiază de faptul că dețin monopolul informațional în ceea ce privește activitatea propriului birou și costurile de funcționare a acesteia. Comportamentul maximizator²⁶ al birocrăților este posibil datorită tentației oficialilor de a distorsiona informația transmisă în sus către superiori sau politicieni, în așa fel încât să prezinte propria activitate într-o lumină cât mai favorabilă. Tendința de distorsionare a informației derivă din teama ca nu cumva aceste informații să aibă implicații asupra activităților viitoare (reducerea bugetului, creșterea sarcinilor, reorganizare). În condițiile în care accesul la informație este redus, calitatea rapoartelor de evaluare nu poate fi bună. De asemenea, o altă problemă legată de distorsionarea informației constă în secretizarea rapoartelor de evaluare care identifică eșecuri sau defecte în implementarea politicilor. Există cazuri în care astfel de rapoarte nu pot fi, sau pot fi foarte greu, obținute de alte instituții, chiar și de cele de la centrul guvernului. La nivelul ministerelor, cu câteva excepții, nu există baze de date care să cuprindă informațiile obținute în urma monitorizării, informații care ar putea fi utilizate eficient în procesul de evaluare. De asemenea, sunt destul de rare cazurile în care rapoartele de evaluare sunt accesibile în format electronic pentru public și chiar pentru celelalte instituții. Există cazuri în care rapoartele de evaluare elaborate într-un minister nu sunt cunoscute nici măcar la nivelul ministerului respectiv în afara persoanei sau direcției care le-a elaborat. Discuțiile cu reprezentanții ministerelor au arătat că la nivelul instituțiilor administrației publice centrale din România are loc o „departamentalizare” din ce în ce mai

26. Prin comportament maximizator se înțelege adoptarea aceluși tip de comportament care presupune că indivizii urmăresc realizarea unui maximum de beneficii cu costuri minime.

accentuată a activității. Departamentele sau direcțiile din ministere inițiază politici fără a se consulta întotdeauna cu celelalte departamente sau direcții. De asemenea, există cazuri în care într-un minister fiecare departament monitorizează și evaluează anumite politici după criterii proprii fără să țină cont de evaluările celorlalți. Cu alte cuvinte, nu există strategii sau metodologii coerente de monitorizare și evaluare la nivel de instituție sau de sector.

O altă problemă importantă este cea a lipsei rapoartelor de evaluare intersectoriale. Deși există politici inițiate și implementate de mai multe instituții, nu există rapoarte de monitorizare și evaluare comune, fiecare minister având tendința de a evalua doar componenta sa, fără să se încerce integrarea tuturor componentelor într-un tot.

În ciuda problemelor existente, există totuși o serie de inițiative privitoare la redactarea unor rapoarte de evaluare a politicilor publice din România²⁷.

Concluzii

În ciuda încercărilor de implementare a unor modele din paradigma noului management public, administrația românească rămâne în continuare reticentă la schimbarea abordării legalist-procedurale tradiționale. În acest context, dezvoltarea „culturii” și practicii de evaluare se dovedește a fi un proces dificil și de lungă durată. Proiectele implementate până acum în România s-au concentrat mai mult asupra încercării de creștere a capacității și a culturii de evaluare și mai puțin asupra activităților efective și a modului de elaborare a rapoartelor de evaluare. După cum am arătat și în acest capitol, proiectele desfășurate în România au încercat să identifice problemele sistemului de evaluare, să propună o serie de soluții punctuale ale acestor probleme, să crească nivelul de conștientizare a nevoii de evaluare, să formeze o „cultură” a evaluării, dar nu au oferit soluții concrete în ceea ce privește rezolvarea problemelor care țin de structura sistemului administrativ, nu au reușit să convingă instituțiile de beneficiile pe care le pot obține de pe urma activităților de evaluare și nici nu au insistat prea mult asupra programelor de pregătire profesională a angajaților. De asemenea, o parte a echipelor de asistență tehnică au încercat să impună o serie de măsuri cum ar fi: legi, agenții de monitorizare a activităților de evaluare, dicționare. Astfel de măsuri ar fi fost singulare în Europa. Cu alte cuvinte, acest tip de acțiuni nu influențează nivelul de răspândire a activităților de evaluare. Activitățile de monitorizare și evaluare pot fi „impuse” prin crearea, în cadrul sistemului administrativ, a unor stimulente pozitive sau negative, prin utilizarea mijloacelor legale existente și prin creșterea gradului de informare. Nu este necesar ca monitorizarea și evaluarea

27. Printre aceste inițiative trebuie avute în vedere cele ale Unităților de Politici Publice din Ministerul Administrației și Internelor și din Ministerul Educației Cercetării și Inovării. Aceste inițiative nu sunt însă singulare.

să fie impuse prin mijloace coercitive care să contribuie la creșterea aparatului birocratic și a cantității de reglementări, proceduri, norme, costuri administrative.

Un exemplu de stimulent instituțional pentru evaluare este furnizat de introducerea bugetării pe bază de programe. Un astfel de tip de bugetare leagă finanțarea politicilor și programelor de obligativitatea evaluării. În lipsa evaluării nu se pot cuantifica performanța și eficacitatea politicii și deci nu se poate decide asupra modului de acordare a finanțărilor viitoare.

Multe dintre problemele identificate în acest capitol cu privire la dezvoltarea capacității de evaluare la nivelul sectorului public din România sunt firești: teama de eventualele consecințe negative ale rapoartelor, alegerea criteriilor, reticența în furnizarea informațiilor, neutilizarea rezultatelor evaluării în scopul îmbunătățirii modului de elaborare a politicilor publice. Cu aceste probleme s-au confruntat și alte țări, motiv pentru care au fost îndelung analizate în literatura academică referitoare la evaluare. De aceea, plecând de la experiența altor țări, închei prin a preciza că dezvoltarea capacității de evaluare la nivelul unei țări nu poate avea loc doar cu aportul instituțiilor publice, ci este nevoie de conlucrarea mai multor actori care să creeze o masă critică de cerere, furnizare și răspândire a cunoașterii în domeniul evaluării.

Bibliografie

- Briggs, Sandra; Peterstone, Baiba și Smits, Karlis (2006), *Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului*, realizat prin proiectul PHARE RO 2003/IB/OT/10 „Consolidarea capacității Guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional”.
- Campbell, Adrian; Delay, Simon; Labus, Miroljub și Powell, Martin (2007), „Raport Final: Concluzii Privind Politicile Publice în Administrația Centrală din România și Recomandări Pentru Îmbunătățiri”, în cadrul proiectului RO – PPIBL Banca Mondială, „Întărirea capacității de training în Secretariatul General al Guvernului și ministerele de linie”, București.
- Hausmann, Daniel și Mc Pherson, Michael (2006), *Economic Analysis, Moral Philosophy and Public Policies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hamlin, A.P. (1993), „Welfare”, în R. Goodin și P. Pettit (ed.), *A Companion to Contemporary Political Theory*, Basil Blackwell, Oxford, pp. 651-662.
- H.G. 775/2005 „Pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central”.
- H.G. 870/2006 „Pentru aprobarea Strategiei privind îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”.
- H.G. 1226/2007 „Pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării”.
- H.G. 158/2008 „Pentru aprobarea componentei de programare bugetară în cadrul metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu și lung al instituțiilor administrației publice de la nivel central”.

- H.G. 1807/2006 „Pentru aprobarea componentei de management din cadrul metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu și lung al instituțiilor administrației publice de la nivel central”.
- Secretariatul General al Guvernului, (2007), *Methodology of the system of performance indicators at the level of central public administration*, prin asistență tehnică SIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică.
- Ministerul Finanțelor Publice (2006), *Strategia Națională de Evaluare*, www.mfp.ro.
- Ministerul Finanțelor Publice (2008), Raport de diagnoză în cadrul proiectului „Dezvoltarea unei Comunități de Evaluare Profesionale în România”.
- Peters, G.-B. (1995), *The Politics of Bureaucracy*, Longman.
- Raportul Final al proiectului „Dezvoltarea unei Comunități de Evaluare Profesionale în România” (2009).
- Raportul preliminar al proiectului „Dezvoltarea procesului de formulare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”, ianuarie 2009.
- Raport privind identificarea nevoilor, Componenta 2, martie 2009, în cadrul proiectului „Dezvoltarea procesului de formulare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”.
- Secretariatul General al Guvernului (2009), *Ghid de monitorizare și evaluare*, www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/GHID_DE_MONITORIZARE_SI_EVALUARE_FINAL.pdf.
- Sen, Amartya (1995), „Rationality and Social Choice”, *The American Political Science Review*, vol. 85, nr. 1, pp. 1-24.
- World Bank (2004), *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*, World Bank Operations Evaluation Department, Evaluation Capacity Development.

Capitolul V

Drumurile nu sunt gratuite. O abordare inovatoare pentru finanțarea infrastructurii rutiere din România

Ana Otilia Nuțu*

Rezumat

Finanțarea infrastructurii rutiere prin bugete publice, mai ales în condițiile țărilor în tranziție cu deficite bugetare în creștere, pare să nu fie sustenabilă pe termen lung și conduce la deteriorarea accelerată a calității drumurilor. Există însă alte metode eficiente de finanțare a întreținerii și construcțiilor noi, cum ar fi plata pentru utilizarea drumurilor? Este taxarea utilizatorilor (șoferi, transportatori de marfă și persoane) o variantă acceptabilă politic, și poate ea reduce corupția din sector? Cât ar dura introducerea unui astfel de mecanism financiar? Toate acestea sunt întrebări la care Ministerul Transporturilor în România încearcă să răspundă azi, iar capitolul care urmează sugerează câteva răspunsuri.

Capitolul susține oportunitatea introducerii taxării utilizatorilor de drumuri în România pe termen lung ca parte a unei strategii mai cuprinzătoare pentru a așeza sectorul rutier pe baze „comerciale” și, ca mecanism tranzitoriu până la finanțarea integrală de către utilizatori, propune un sistem mixt, combinând taxarea utilizatorilor și programarea bugetară multianuală (aplicată azi cel puțin formal). Lucrarea pornește de la teoriile existente privind evaluarea politicilor publice și sistemele de finanțare a infrastructurii rutiere, demonstrând modul în care crearea unor condiții adecvate pentru taxarea utilizatorilor clarifică structura instituțională, generează stimulente pentru o mai bună planificare și crește transparența din sector.

* Beneficiară a proiectului „Burse doctorale în sprijinul cercetării: competitivitate, calitate, cooperare în Spațiul European al Învățământului Superior”, cofinanțat de Uniunea Europeană prin Fondul Social European, Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013.

Introducere

Nu putem concepe mobilitatea persoanelor și a bunurilor, dezvoltarea comerțului și a economiei fără o infrastructură adecvată de transport. Cea mai mare pondere în transporturi o are sectorul rutier, care reprezintă în general în jur de 70 % din totalul costurilor de infrastructură de transport în lume (Heggie, 1999, p. 105). Pe cât este de indispensabil pentru economie sectorul rutier, pe atât va fi și de vizibil politic, ceea ce pune presiuni imense pentru finanțare și investiții sustenabile și, în același timp, cât mai puțin dureroase pentru contribuabili.

Există două modele mari de finanțare a întreținerii și extinderii rețelelor de drumuri: fie prin alocarea banilor de la buget, preferabil pe câțiva ani în avans (programarea bugetară multianuală, cum se practică în Franța), fie prin taxarea directă a utilizatorilor (SUA, Noua Zeelandă, Japonia, dar și țări în tranziție ca Azerbaidjan) (World Bank, 2000b). Alegerea oricăruia dintre acestea generează automat o anumită structură administrativă: acolo unde finanțarea se face de la bugetul de stat, drumurile vor fi administrate de o agenție sau de un departament din Ministerul Transporturilor, iar dacă finanțarea se face prin taxarea utilizatorilor (asociații de transportatori, de posesori de autoturisme mici etc.), vom avea o companie „comercială”. Singurul lucru care contează cu adevărat este ca drumurile să fie finanțate într-un mod stabil, predictibil, pentru a se asigura o planificare pe termen lung a lucrărilor de infrastructură.

Criza majoră din sectorul rutier din România, analizată în cele ce urmează, e cauzată de finanțarea insuficientă și volatilă, ceea ce conduce la alocări arbitrare de fonduri către proiecte care nu reprezintă priorități reale (Nuțu, 2008). Ca urmare, lucrarea va evalua politicile de transport din România din perspectiva teoriei programului, având o componentă descriptivă (ilustrarea stării de fapt) și una prescriptivă (ce ar trebui făcut pentru rezolvarea problemelor curente) (Chen, 1990, p. 40). Lucrarea se fundamentează pe presupuziția că, indiferent cum este construit un program în acest domeniu, el va eșua dacă modul în care se alocă resursele nu este de la bun început gândit corect. Ca urmare, aspectul central al analizei va fi tocmai componenta de alocare a resurselor.

Teoria programului oferă strategii specifice pentru rezolvarea problemelor identificate, pornind, desigur, de la un set de judecăți de valoare cu privire la ce înseamnă performanța dorită. Din punctul de vedere al decidenților (Ministerul Transporturilor și CNADNR), performanța în sectorul rutier este reprezentată de construcția unei rețele de transport de calitate acceptabilă și sustenabilă financiar. Vor fi analizate în continuare două metode prin care s-ar putea asigura o finanțare adecvată a drumurilor în România, prin buget și prin taxarea utilizatorilor de drumuri, și vom explica modul în care alegerea uneia dintre metode conduce automat la o regândire a întregului aparat administrativ. Voi insista pe cea din urmă metodă deoarece voința politică declarată a guvernului român este de a administra drumurile printr-o companie (Steering

Committee, 2007). Dată fiind această opțiune, cealaltă alternativă, exclusă din start de decidenți, de a organiza sectorul rutier în aparatul birocratic sub forma unui departament în Ministerul Transporturilor sau a unei agenții subordonate acestuia, va fi analizată doar prin contrast – ca urmare, la fel și finanțarea drumurilor exclusiv prin sisteme bugetare. Cu alte cuvinte, în realitate există o constrângere din start asupra opțiunilor luate în calcul: decidenții de politică publică fac presupuneri implicite despre cum ar trebui aplicat și administrat un program în sectorul rutier (Chen, 1990, p. 42), de aceea Ministerul Transporturilor (MT) exclude în România întoarcerea la o administrație a drumurilor.

Deși opțiunea guvernului este clară, pentru o companie comercială, modul concret în care se înțelege în România administrarea sectorului rutier ca afacere diferă mult de punctele de vedere ale organismelor financiare internaționale și ale experților. Trecerea de la administrarea sectorului rutier de către stat într-o structură birocratică la o administrare în cadrul unei companii – o traducere mai puțin reușită în română a englezescului „commercializing roads” – înseamnă „scoaterea drumurilor pe piață, taxarea clienților pentru serviciul astfel prestat și administrarea lor ca pe orice altă afacere” (Heggie, 1999). Acest lucru înseamnă, în esență, scoaterea drumurilor de la stat și administrarea lor de către utilizatori. Utilizatorii vor decide care sunt prioritățile lor de întreținere și construcții și vor finanța direct aceste programe prin taxe proporționale cu utilizarea. Această adevărată „privatizare” a drumurilor, deși pare contraintuitivă publicului român, are în spate nevoia urgentă de finanțare sustenabilă: mai ales în țările în dezvoltare, traficul crește mai rapid decât PIB-ul și, implicit, cresc și încasările la buget, astfel încât finanțarea de la buget duce rapid la deficite fiscale (World Bank, 2000a). În plus, după cum vom vedea, „privatizarea” nu ar însemna altceva decât că CNADNR ar fi condusă de un consiliu de administrație format din reprezentanții utilizatorilor de drumuri, iar taxarea utilizatorilor s-ar face prin viniete ale căror sume nu cresc neapărat în cifră absolută față de nivelul de azi și prin accize pe combustibil.

În România însă, reforma a fost incompletă, iar sectorul e organizat azi într-o structură mixtă agenție-companie, o adevărată „struțo-cămilă” administrativă care nu mai există nicăieri în lume. *De jure*, drumurile în România sunt administrate de o companie (CNADNR); *de facto* însă, CNADNR este o organizație cu fonduri proprii insuficiente, încasate de la utilizatori, deficitul fiind acoperit prin transferuri de la buget. Rezultă restricții serioase asupra autonomiei operaționale a companiei, care funcționează mai curând ca o agenție subordonată Ministerului Transporturilor și în ceea ce privește deciziile de zi cu zi. De asemenea, utilizatorii nu au niciun control asupra modului în care sunt utilizați banii plătiți de ei în mod direct (rovinieta). Pe scurt, guvernul României și-ar dori administrarea drumurilor printr-o companie „comercială”¹, dar fără să-și taxeze transparent clienții (utilizatorii) și fără să renunțe

1. În principal pentru a avea acces la împrumuturi private pe piața de capital (Talvitie, discuție, 2005).

la controlul politic complet asupra deciziilor operaționale și de investiții (Nuțu, 2008). Un astfel de aranjament dă naștere în primul rând unei confuzii generalizate privind rolurile și responsabilitățile în sectorul de infrastructură rutieră, cu implicații majore asupra capacității de a face programe de investiții sau de întreținere.

Transformarea drumurilor în afacere comercială necesită „patru reforme coordonate și complexe” (Heggie, 1999), ce vor fi detaliate mai jos, în care finanțarea prin taxarea utilizatorilor de drumuri nu este decât o componentă. Cu toate acestea, insistăm pe finanțare deoarece fluxurile de bani vor trasa și rolurile, și responsabilitățile actorilor din sistem și traiectoria reformei. Până la transformarea completă este nevoie de mecanisme intermediare care să asigure o finanțare stabilă și predictibilă, dar și transparența utilizării fondurilor și responsabilitatea pentru acestea și execuția lucrărilor. Tocmai varianta incompletă de azi a dus la suspiciuni de corupție, falimentul sectorului de drumuri, scandaluri în presă (vezi *Cotidianul*, 2004-2008). Pentru a finaliza reforma începută propun o soluție tranzitorie (sau, în termenii lui Chen, o strategie secvențială), un mix de sistem bugetar și taxare a utilizatorilor de drumuri, pentru a asigura și finanțarea adecvată și timpul necesar reformei instituționale pentru aplicarea integrală a modelului comercial.

Lucrarea este organizată în șase secțiuni. În prima parte e prezentată teoria și practica internațională în legătură cu acest subiect. Secțiunea a doua descrie aranjamentele bugetare necesare și explică noțiunea de transformare a administrației drumurilor într-o companie și cele „patru reforme”, după Heggie (1999). În partea a treia sunt explicate principiile prin care se argumentează introducerea taxării utilizatorilor și implicațiile asupra sustenabilității financiare a programelor de infrastructură și a prioritizării acestora. În al patrulea capitol se analizează posibilitatea practică a taxării utilizatorilor, pornind de la justificările teoretice și constrângerile practice. Secțiunea a cincea privește situația din România, analizând problemele ce rezultă din lipsa unei finanțări predictibile și explicând condițiile preliminare pentru aplicarea unui sistem de taxare a utilizatorilor. Lucrarea se încheie cu un capitol de recomandări privind trecerea efectivă de la situația de azi la modelul propus pentru România.

Teoria și practica internațională

Construcția unei teorii a programului este încărcată de judecăți de valoare ale actorilor cu interese și preocupări pentru sectorul rutier – politicieni, utilizatori, contribuabili; pentru fiecare din aceste seturi de valori pot exista metode diferite de construcție a teoriei și, implicit, diferite teorii ale programului (Chen, 1990, p. 65). Abordarea de față este o abordare integrată, îmbinând valorile actorilor din sistem și teoria din științele sociale, pentru a asigura obiectivitatea (pe cât posibil) a analizei într-o variantă care să propună recomandări totuși aplicabile de către decidenți. Astfel, sursele pentru formularea programului în metoda propusă constau în interviuri (multe informale) cu actorii din sistem (compania de drumuri CNADNR, Ministerul Transporturilor,

consultanți, Banca Mondială), dar și din teoria existentă în domeniu. Teoria vine să susțină explicațiile pentru eșecurile de până acum ale formulării unei politici de infrastructură rutieră, dar și recomandările pentru intervenții în aspectele-cheie ale sistemului instituțional. Desigur, există un compromis între obiectivitate și încorporarea intereselor actorilor; cu toate acestea, teoria existentă în domeniu susține covârșitor aplicarea modelului tip companie, lucru pe care îl susțin și actorii din sistem (există voință politică în acest sens de mai bine de 12 ani, indiferent de guvernare), iar argumentele contra (implementării integrale) țin mai curând de dificultăți practice de aplicare a politicii de infrastructură rutieră în modelul menționat. Concret, după cum va fi explicat în lucrare, este nevoie de o strategie secvențială (Chen, 1990, p. 74) (graduală) pentru a maximiza acceptabilitatea soluției (cu eficacitate demonstrată de teoria și practica internațională) de către guvern ca actor interesat în sectorul rutier prin finanțare și decizia de reformă.

Teoria despre modurile de organizare a administrării drumurilor s-a dezvoltat în ultimele decenii, iar un sistem adecvat de taxare a utilizatorilor de drumuri în România este un prim pas pentru aplicarea modelului tip companie. Există o serie de autori care oferă explicații și argumente teoretice pentru aplicarea modelului.

Deoarece Banca Mondială s-a implicat în promovarea acestei idei, a atras în mod inevitabil pe cei mai buni specialiști în domeniu și autori. Una dintre lucrările cele mai timpurii, *The Economics of Road User Charges*, de A.A. Walters (1968), rezumă considerațiile teoretice pentru taxarea utilizatorilor de drumuri. Lucrarea se ocupă în principal de probleme de congestionare a drumurilor (lucru mai curând valabil pentru drumurile urbane decât pentru cele dintre orașe), dar pune în lumină principiile generale care justifică taxarea utilizatorilor pentru a reglementa accesul la infrastructură ca resursă scumpă și limitată. Walters explică de ce utilizatorii ar trebui să plătească costul marginal pe termen scurt (adică costurile variabile de întreținere și congestia), care, în condiții de echilibru, presupunând divizibilitatea perfectă a investițiilor în drumuri („drumuri de plastilină”), ar trebui să fie egal cu costul marginal pe termen lung (1968, p. 33)². El

2. Walters spune în esență că fiecare utilizator ar trebui să plătească exact cât „consumă” din rețeaua de drumuri – costul marginal. Dacă drumurile s-ar putea „întinde ca și când ar fi de plastilină”, adică se pot lărgi sau micșora infinitezimal, rapid, în echilibru nu ar exista nici congestie, nici drumuri neutilizate, costul marginal pe termen scurt fiind identic cu costul marginal pe termen lung. Acest lucru se întâmplă deoarece rețeaua de drumuri ar fi dimensionată exact după cât plătește utilizatorul. Dacă rețeaua e supradimensionată, prețul pe care e dispus să-l plătească un utilizator suplimentar este mai mic decât costul ce i-ar reveni pentru întreținerea rețelei supradimensionate, așadar compania de drumuri abandonează partea din rețea în exces (nu o mai întreține). Dacă rețeaua e insuficientă, utilizatorul adițional e dispus să plătească mai mult decât costul extinderii infinitezimale a rețelei pentru a evita congestia. Există așadar un echilibru pe termen lung, când compania de drumuri extinde rețeaua până la punctul în care costul unei noi extinderi sau reduceri este egal cu costul marginal de întreținere a rețelei curente („renta” rețelei!), cu alte cuvinte costul marginal pe termen lung este egal cu costul marginal pe termen scurt. Vezi *op. cit.*, p. 33 ff.

pornește de la ipoteza că firma ce administrează drumurile e o companie non-profit, urmărind să-și acopere integral costurile (ipoteza e valabilă dacă, după cum explic în continuare, se duc la capăt cele „patru reforme” simultane – sentimentul de proprietate al utilizatorilor asupra rețelei, finanțare predictibilă, responsabilități clare și management puternic –, iar utilizatorii devin și proprietari ai acestei companii și urmăresc să-și reducă costurile totale de transport). Acest lucru se întâmplă dacă 1) compania de drumuri își taxează utilizatorii la costul total, și 2) compania de drumuri investește într-o unitate suplimentară de infrastructură doar dacă veniturile ce se vor obține din taxare vor depăși (sau vor fi egale) cu costurile de investiție, veniturile fiind evaluate la prețul curent pentru infrastructura existentă.

Analiza lui Walter este un punct de pornire util, deși are o limitare. Argumentul se bazează mai curând pe problema congestiei, lucru valabil mai curând pentru infrastructura urbană decât pentru șoselele interurbane, și de regulă neglijează costurile variabile de întreținere și externalitățile. Drumurile interurbane sunt mai puțin afectate de congestie și mai expuse uzurii de trafic greu, care generează costuri variabile de întreținere. Cu toate acestea, lucrările ulterioare în domeniu (Newbery, Heggie) arată că teoria lui Walters e aplicabilă la șoselele interurbane.

Newbery (1988), un susținător al taxării utilizatorilor, susține chiar că toată întreținerea variază cu traficul, așa încât utilizatorii de drumuri ar trebui să acopere tot costul de întreținere. El argumentează, de exemplu, că efectul climei nu poate fi separat de cel al traficului și tratează costul de întreținere a drumurilor ca o metodă de recuperare a externalităților produse asupra drumurilor. Demonstrează că taxa eficientă de utilizare, presupunând trafic constant (adică eliminând nevoia de investiții noi) este egală cu costul social marginal al utilizării drumurilor și media costului de întreținere alocat pe vehicule în funcție de deprecierea cauzată de acestea (1988, p. 6). Cu alte cuvinte, el oferă o justificare bazată pe teoria economică a motivelor pentru care costurile de întreținere ar trebui acoperite integral din taxarea utilizatorilor de drumuri, pornind de la ipoteza că nu se fac extinderi ale rețelei existente.

Falimentul rețelelor de drumuri în Africa, cauzat de subfinanțare și întârzieri la întreținere, au dus la publicarea în 1999 a celui mai utilizat ghid practic de taxare a utilizatorilor pentru drumurile interurbane: *Management and Financing of Roads: An Agenda for Reform* (Heggie, 1999). Lucrarea pornește de la teoria lui Walters, pe care o adaptează la drumurile interurbane, și descrie experiențe pozitive și negative cu diverse tipuri de fonduri speciale pentru drumuri în Africa. Din exemplele analizate au rezultat concluzii interesante: utilizatorii de drumuri pot fi taxați, chiar în țări sărace, pentru finanțarea drumurilor, dar, pentru a evita corupția și ineficiențele, sunt necesare cele „patru reforme” coordonate, nu numai introducerea taxării utilizatorilor. Heggie sugerează că în costurile ce ar trebui acoperite din taxele pe utilizator ar trebui incluse întreținerea, construcțiile noi și externalitățile. Deși o mare parte a cheltuielilor cu întreținerea (cam jumătate) nu sunt direct legate de trafic, el justifică de ce aceste costuri ar trebui totuși suportate de utilizatori. În opinia lui, stabilirea taxelor de utilizatori la nivelul costurilor marginale pe termen scurt (Walter) și

completarea restului de finanțare cu bani de la bugetul statului duc la deficite fiscale nesustenabile, cea mai mare problemă a drumurilor din Africa. În plus, un drum prost întreținut, cu gropi, duce la creșteri semnificative ale costurilor de transport (p. 15), motiv pentru care se justifică nevoia ca utilizatorii să plătească toată întreținerea (pe baza costurilor de oportunitate). Heggie (1999, p. 62) demonstrează de asemenea că taxarea utilizatorilor ar trebui să se facă sub forma unui „tarif binomial” : licențe de acces la rețeaua de drumuri (rovinieta de la noi, pentru costuri fixe, întreținere care nu variază cu traficul și construcțiile noi) și taxe pe combustibil (accize) pentru a acoperi costurile de întreținere variabile cu traficul. Aceleași principii apar în *Manualul Comisiei Europene* privind estimarea costurilor cu externalitățile în sectorul de transporturi (EC, 2008) și în Directiva „Eurovinietei” 38/2006.

Astfel, există un consens puternic între autori pentru includerea tuturor costurilor legate de întreținerea infrastructurii existente prin taxarea utilizatorilor; Banca Mondială și Comisia Europeană sprijină în plus includerea costurilor legate de investițiile noi (construcțiile de drumuri), în timp ce Newbery pornește de la ipoteza traficului constant, investiții noi zero, și nu spune nimic despre ceea ce s-ar întâmpla în caz că s-ar face construcții noi. Deoarece lucrarea de față analizează cazul României, unde sunt planificate investiții noi importante, e nevoie să gândim metode prin care se pot susține componentele de investiții care nu sunt acoperite din granturi europene (cofinanțare, alte drumuri precum „autostrada Bechtel” sau drumurile expres) și să nu neglijăm faptul că toate construcțiile noi vor genera costuri suplimentare de întreținere în viitor. Pornind de la abordarea lui Heggie, detaliată mai jos, propunem includerea integrală a costurilor în taxa teoretică asupra utilizatorilor (deși o parte din aceasta ar putea fi acoperită parțial prin subvenții clare și transparente, pe o perioadă de tranziție). Atât întreținerea, cât și noile investiții ar trebui să fie parte a costului, pentru a asigura consecvența abordării cu cadrul mai general al transformării administrației drumurilor în companie comercială, implicând scoaterea în timp a drumurilor din sectorul public general. Pornind de la aceste ipoteze, secțiunea următoare analizează pe scurt condițiile necesare pentru introducerea cu succes a unui sistem de taxare a utilizatorilor de drumuri, precum și cadrul general al transformării administrării drumurilor în companie, pornind de la experiențele Băncii Mondiale.

Experiințe internaționale: sisteme bugetare vs drumuri administrate de companii

Experiența internațională arată că drumurile pot fi administrate în două feluri : ca o birocrăție sau ca o companie comercială (Kerali, discuție, 2005). O agenție guvernamentală funcționează sub finanțare de la bugetul general al statului ; o companie supraviețuiește pe baza plăților făcute de consumatorul de piață. În ambele situații,

costurile cu rețeaua de drumuri sunt de același tip : întreținerea rețelei existente, reparații și reabilitări, construcții noi. În plus, utilizarea drumurilor generează costuri legate de poluare, accidente, congestie, care sunt fie un cost asupra societății neinternalizat de către consumatori și deci suportat de întreaga societate (în cazul bugetului), fie internalizate de consumatori și plătite direct de aceștia (în sistemul taxării utilizatorilor). Pentru a înțelege necesitatea practică a introducerii taxării utilizatorilor, în continuare vor fi explicate principiile finanțării drumurilor prin mecanisme bugetare, dezavantajele acestui sistem pentru susținerea drumurilor și motivația existenței presiunilor pentru trecerea la administrarea drumurilor sub o companie ca soluție pentru reducerea deficitelor bugetare generate de folosirea mecanismelor bugetare în sectorul de drumuri.

Mecanisme bugetare

Sub acest sistem, cheltuielile cu drumurile sunt finanțate prin alocări de la bugetul general al statului. Finanțarea drumurilor urmează traseul tipic proceselor bugetare : agenția/departamentul pregătește un buget bazat pe nevoile estimate și programele propuse, solicită fonduri de la Ministerul Transporturilor, iar acesta solicită mai departe alocări bugetare de la Ministerul de Finanțe. Stabilitatea finanțării poate fi asigurată prin programarea bugetară multianuală, aplicată azi de aproape toate statele membre UE. În această abordare, bugetul pentru anul viitor este elaborat și aprobat prin lege, în care sunt incluse predicții credibile pentru următorii 3-5 ani. Diferența față de celelalte mecanisme bugetare este faptul că se pregătesc prognoze pentru câțiva ani ; la începutul anului curent, prognozele făcute în anii anteriori trebuie reconciliate formal cu bugetul pe anul în curs, iar diferențele (proiecte noi, planuri abandonate etc.) trebuie justificate. Drept urmare, prognozele trebuie bine gândite și trebuie să ia în calcul întregul impact bugetar al fiecărui proiect (de exemplu să se ia în calcul nu numai costurile de investiție din anul acesta, ci și creșterea costurilor de întreținere din anii următori ca urmare a investițiilor de azi). Programarea bugetară multianuală are avantajul de a fi legată clar de un plan de programe multianuale (Ron Hood, discuție, 2006). Acest sistem este utilizat pentru sectorul rutier în câteva state dezvoltate din UE, unde drumurile sunt administrate de o agenție sau departament din Ministerul Transporturilor (de exemplu, Direcția de Drumuri din Ministerul Transporturilor în Franța) (European Commission, 2008). Cu toate acestea, multe state cu economie dezvoltată de piață (SUA, UK, Noua Zeelandă, Japonia) preferă entități comerciale care folosesc un sistem de acoperire a cheltuielilor cu drumurile bazat pe plăți din partea utilizatorilor în loc de alocări de la buget.

Un dezavantaj al sistemului bugetar îl reprezintă faptul că în acest sistem plătesc laolaltă și utilizatorii și cei care nu folosesc șoselele. Cu toate acestea, sistemul stimulează competiția pentru finanțare în sectorul rutier. Fondurile nu sunt „dedicate” („earmarked”) (altfel spus, cheltuite separat de restul bugetului), iar drumurile intră

în competiție cu celelalte sectoare – învățământ, sănătate, apă și canalizare etc. – pentru alocări de la buget. Sectorul de drumuri trebuie deci să propună un program coerent, susținut de indicatori credibili de eficiență, proces care crește calitatea proiectelor. Cel puțin în teorie, deși nu e clar cum s-ar putea compara, în termeni de eficiență, un proiect de drumuri cu unul din sănătate sau asistență socială (World Bank, 2000a). În ciuda acestor neajunsuri, sistemul este încă folosit pe scară largă în țări cu tradiție de administrare birocratică în sectorul public, adică în Europa continentală; există însă voință politică la Comisia Europeană pentru introducerea taxării utilizatorilor (Directiva 38/2006).

Motivul principal din spatele acestei poziții a CE, ca și a Băncii Mondiale în favoarea taxării utilizatorilor are de-a face cu finanțarea sustenabilă (World Bank, 2000b). Veniturile fiscale cresc în același ritm cu PIB-ul, în timp ce traficul crește mai rapid, îndeosebi în țările în curs de dezvoltare, de 1,2-1,5 ori (MT, 2007)³. Pentru reducerea deficitelor fiscale e necesară o raționalizare mai bună a cheltuielilor cu drumurile și o prioritizare adecvată. Creșterea deficitelor fiscale a dus la presiuni mai mari în direcția „administrării drumurilor de o companie”, taxând utilizatorii și construind un mecanism de piață pentru utilizarea, administrarea și finanțarea drumurilor. În diverse țări s-au aplicat metode diferite, mai mult sau mai puțin reușite: inevitabil, în țările cu cele mai mari deficite, unde întreținerea era cronic subfinanțată, s-au aplicat cele mai dure reforme (țări în tranziție, state în Africa) (World Bank, 2000a).

Patru reforme coordonate pentru trecerea la administrarea drumurilor de către o companie

Recent s-au înregistrat câteva succese în Africa și în foste state sovietice cu mecanisme mai sofisticate (World Bank, 2000; Kerali, discuție, 2005). Administrarea drumurilor de către o companie câștigă din ce în ce mai mulți adepți, mai ales că din 2012 CE care impune introducerea taxării camioanelor (Directiva 38/2006; ECMT 2006). Cea mai importantă concluzie la analiza comparativă pe țări a lui Heggie (1999) este aceea că reforma spre administrarea drumurilor de către o companie este un proces complex necesitând patru reforme simultane, și tocmai transformările incomplete au rezultatele cele mai proaste (adaptare după Heggie, 1999, p. 5):

1. utilizatorii drumurilor trebuie să aibă un sentiment de „proprietate” asupra drumurilor și, practic, să le administreze ei înșiși. Drumurile sunt un monopol natural. Pentru a asigura satisfacția consumatorului și a evita abuzul de putere al
3. Chiar dacă traficul ar crește mai încet decât PIB-ul, lucru care s-ar putea întâmpla dacă prețurile la petrol ar crește ca în 2008, principiul rămâne același. Finanțarea drumurilor pe bază de taxe generale ar duce la o suprainvestiție în drumuri, peste nevoile reale, și ar fi metode mai bune de alocare a resurselor publice în alte sectoare. Ce contează e corelarea investițiilor de nevoile generate de trafic, nu de creșterea PIB.

- unui monopol asupra acestora (suprataxare, calitate scăzută), administrarea drumurilor trebuie să fie controlată de utilizatorii de drumuri în beneficiul acestora;
2. finanțarea drumurilor trebuie să fie stabilă, predictibilă, asigurând o programare adecvată a investițiilor și întreținerii;
 3. responsabilitățile în sector trebuie clarificate, să se știe cine răspunde și pentru ce;
 4. administrarea sectorului trebuie îmbunătățită, prin introducerea unor sisteme eficiente de management și creșterea răspunderii.

Privite integrat, aceste reforme ar fi echivalente cu transferul reușit al administrării și finanțării de la stat către o comunitate distinctă de utilizatori de drumuri, care ar prelua întreaga responsabilitate a folosirii și administrării drumurilor. Împuternicirea utilizatorilor de a administra drumurile, nu doar de a plăti taxe de utilizare, are avantajul de a evita o situație de monopol, care ar apărea dacă drumurile ar fi în continuare administrate de stat.

Cele patru reforme sunt legate între ele și nu se pot aplica pe rând. Reforma ar trebui să fie aplicată coerent deoarece măsurile parțiale duc la rezultate mai proaste decât lipsa reformei. Cel mai ilustrativ exemplu de eșec al reformelor parțiale a fost cazul așa-numitei „primei generații de fonduri speciale de drumuri”, aplicate în țări unde s-a construit un sistem parțial de taxare a utilizatorilor, cu fonduri de drumuri administrate de agenții de drumuri sau de departamente din Ministerul Transporturilor. Parțial, aceste fonduri proveneau din taxe de utilizare (de exemplu, accize pe combustibili), practic taxe „dedicate”, iar deficitele erau acoperite din fonduri de la buget. Problema majoră cu acest mecanism, în opinia FMI și a Ministerelor de Finanțe din toate țările unde au existat fonduri de drumuri din prima generație, o reprezenta faptul că eluda disciplina fiscală și alocă surse de la buget fără a se justifica economic de ce erau folosite în acest scop, și nu pentru alte sectoare. Astfel de sisteme au fost folosite în anii '60-'70 în Asia, Africa și America Latină, și în anii '90 în statele din Europa de Est (inclusiv România). Au existat multe acuze de corupție și alocare defectuoasă a fondurilor, iar uneori banii de construcții au fost redirecționați spre salarii și alte nevoi urgente (World Bank, 2000a).

A doua generație de fonduri de drumuri – modele de bună practică pentru administrarea drumurilor de către o companie

Ca reacție la dezavantajele alocărilor de sume bugetare „dedicate”, distribuite fără o supraveghere specială, au fost propuse noi aranjamente instituționale. Așa-numita „a doua generație de fonduri de drumuri” a fost introdus în câteva state africane în 1992 și în America Latină la mijlocul anilor '90 (World Bank, 2000a) ca încercare de a rezolva problemele pe care începea să le pună taxarea utilizatorilor de drumuri. Taxarea utilizatorilor avea și avantaje, de aceea s-a încercat găsirea unui mecanism care să permită, asemeni sistemelor bugetare, monitorizarea adecvată a folosirii banului public. Noile fonduri speciale de drumuri iau forma unor instituții formale

(pe modelul Transfund în Noua Zeelandă), reprezentând o procedură agreată, transparentă și bine pusă la punct, aplicată consecvent. Transfund e o administrare specială a fondurilor alocate drumurilor, finanțată prin accize pe combustibil și taxe de licență, având un consiliu de administrație independent și care cuprinde reprezentanți ai tuturor actorilor interesați de infrastructura de drumuri: utilizatori, agenții guvernamentale care au un interes clar ca sectorul să fie bine administrat (World Bank, 2000a). Acest lucru necesită fie un cadru instituțional existent solid, fie reforme susținute care vin după o criză prelungită – motiv pentru care se aplică în țări foarte dezvoltate (SUA, UK, Noua Zeelandă, Japonia) sau în țări care s-au luptat multă vreme cu probleme de corupție și administrare proastă și au introdus reforme radicale, precum câteva state africane în anii '90.

Văzute în contextul seriei de patru reforme a lui Heggie, aceste fonduri asigură nu numai finanțare stabilă (2) ci și, poate mai important, sentimentul „proprietății” asupra sectorului (1). Fondul este în majoritate administrat de utilizatori și finanțat de aceștia, cărora le oferă servicii⁴. Astfel, compania de drumuri elaborează programul de drumuri (întreținere, reabilitări, noi construcții), pentru care fondul alocă bani în conformitate cu interesele administratorilor fondului: în principal utilizatori de drumuri (care au majoritate în consiliul de administrație), dar și, posibil, agenții guvernamentale. Taxa de utilizare ar trebui să acopere toate costurile legate de drumuri și nu se „dedică” de la bugetul de stat niciun leu pentru construcții noi. Consiliul de administrație al fondului (utilizatorii) monitorizează calitatea programelor de drumuri, cerând de la compania de drumuri calitate care să justifice banii plătiți de ei și auditând performanța în cheltuirea banilor. Accizele suplimentare colectate pentru sectorul de drumuri și alte taxe sunt complet scoase din sistemul public de taxe și din sectorul fiscal (Heggie, 1999).

După cum se poate vedea, procesul este complet diferit în cazul sistemelor bugetare sau al „primei generații de fonduri de drumuri”. Fondurile sunt administrate complet în afara bugetului normal, iar taxele de utilizare sunt taxe *suplimentare*, *peste* taxele de plată la stat. Nu sunt astfel „dedicate” sume luate arbitrar de la bugetul altor sectoare; de asemenea, guvernul are un control redus sau inexistent

4. S-a argumentat că cel mai important aspect este ca sectorul de drumuri să fie și finanțat, și condus de utilizatorii de drumuri. Se pune întrebarea dacă, în acest caz, e nevoie ca fondul de drumuri să fie separat de compania de drumuri, având în vedere că ambele sunt administrate de utilizatori care-și văd interesul lor. Într-adevăr, separarea celor două organizații și a consiliilor lor de administrare se justifică doar acolo unde fondurile sunt colectate de la altă categorie de utilizatori decât cei ai drumurilor luate în calcul. Așa ceva se întâmplă când drumurile sunt separate în naționale, județene și locale, iar taxele pe combustibil sunt încasate de la toți consumatorii de combustibil. Fondul ar trebui să aibă atunci un consiliu de administrație format din utilizatori pe toate tipurile de drumuri, iar compania de drumuri naționale ar trebui să aibă în consiliul de administrație numai utilizatori de drumuri naționale. În Africa, țările mici cu un singur nivel de guvernare folosesc aceeași entitate pentru administrarea banilor și a drumurilor; în țările mai mari ca Tanzania și Nigeria, cu două-trei niveluri administrative, avem entități distincte (Heggie, 1999).

asupra sectorului, cum ar fi cazul dacă finanțarea s-ar face de la buget (Kerali, discuție, 2007). Utilizatorii stabilesc prioritățile, verifică alocarea banilor colectați de la ei înșiși, iar corupția e practic eliminată. Dar, deși pare foarte convenabil din punct de vedere practic, poate teoria justifica acest mecanism ca eficient? Aceasta e întrebarea la care se va răspunde în secțiunea următoare.

Justificări teoretice pentru taxarea utilizatorilor de drumuri

În secțiunea anterioară s-a explicat de ce taxarea utilizatorilor a câștigat teren în multe țări ca metodă practică de finanțare a infrastructurii rutiere. Dar, dincolo de avantajul că taxarea utilizatorilor reduce deficitele fiscale, există motive solide care justifică aplicarea sistemului și în principiu. Enumerăm în continuare argumentele teoretice cele mai utilizate pentru taxarea utilizatorilor, acceptate ca valabile de academici și practicieni deopotrivă.

Bunuri publice sau private?

Probabil cea mai importantă discuție privind acceptabilitatea introducerii taxării utilizatorilor este dacă drumurile sunt sau nu *bunuri publice*. Dacă drumurile ar fi bunuri publice, ar trebui să fie simultan non-rivale și non-exclusive în utilizare. În acest caz, s-ar putea argumenta că drumurile ar trebui să fie administrate de o agenție guvernamentală care să ofere acces „gratis” (în realitate finanțat de la buget) pentru oricine, taxând pe toată lumea pentru furnizarea serviciului⁵. Astfel, numai dacă drumurile nu sunt în realitate bunuri publice, ci private sau o categorie intermediară între publice și private (comune), se justifică abandonarea impozitării generale pentru a întreține rețeaua de drumuri și introducerea accesului cu plată și a unei taxe proporționale cu utilizarea efectivă.

În realitate, drumurile nu sunt de regulă bunuri publice, ba chiar unele, deși puține, sunt bunuri private (drumuri congestionate cu barieră). Cele mai multe drumuri sunt bunuri comune, adică non-exclusive, dar rivale. Cel mai evident exemplu de rivalitate o reprezintă congestia (în general un cost local justificat mai curând pentru drumuri urbane). Sunt însă și alte exemple de rivalități: deteriorarea drumului, congestie și nevoia de investiții noi odată ce traficul depășește anumite limite, costuri cu accidente (Walters, 1968). Acestea sunt externalități negative produse de utilizatori unii asupra

5. În teoria microeconomică, pentru bunurile publice beneficiul social marginal este egal cu suma beneficiilor individuale; niciun individ nu este dispus să plătească pentru producerea cantității eficiente din bunul public deoarece beneficiul marginal individual este mai mic decât beneficiul marginal social. Aceasta înseamnă că statul trebuie să taxeze pe toată lumea pentru producerea bunului (Krugman, Wells, 2004).

celorlalți și a căror existență este o motivație pentru care utilizatorii ar trebui taxați pentru drumuri, pornind de la ipoteza unei rețele constante (Rolle, 2005 ; Newbery, 1988). Astfel, taxarea utilizatorilor ar compensa pentru externalitățile acoperind costurile cu *deprecierea drumurilor, accidente, congestie*.

Deteriorarea drumurilor se traduce în întreținere și lucrări de reparații/reabilitare. Această depreciere este direct corelată cu traficul, iar vehiculele grele produc mai multe pagube decât cele ușoare (Rolle, 2005 ; Heggie, 1999). Periodic, drumurile au nevoie de reasfaltare și lucrări de reparații pentru a înlătura efectele acestei deteriorări. Costurile legate de trafic ar trebui plătite de cei care produc deteriorarea. Camioanele grele produc cele mai mari pagube, în timp ce deteriorarea marginală produsă de un autoturism e aproape neglijabilă (Newbery, 1988). În plus, congestia conduce la nevoia de construcții noi, necesare atunci când traficul estimat le justifică⁶.

Pe lângă aspectele analizate mai sus, traficul generează poluare, cost care este suportat nu numai de ceilalți utilizatori, ci de societate în general. Există estimări rezonabile pe plan internațional pentru astfel de costuri (de exemplu, pe ec.europa.eu/transport), iar aceste costuri ar trebui plătite de utilizatorii de drumuri. O taxă de poluare ar putea fi introdusă fie în taxa de utilizare, fie într-o acciză pe combustibil de colectat la buget. Cel mai important, se respectă principiul UE „poluatorul plătește”, așadar și această taxă ar trebui să facă parte din costul de transport.

Costurile de operare a vehiculului

Beneficiile utilizatorilor dintr-o rețea de drumuri de bună calitate sunt mari și cuantificabile. Heggie dă un exemplu de calcul pentru costurile suplimentare suportate de un camion care circulă pe un drum deteriorat, măsurate în cheltuieli de înlocuire a unor componente de mașină deteriorate, viteză redusă și consum mai ridicat de combustibil. El obține un rezultat uimitor : camionul care folosește drumul deteriorat are costuri de transport cu 17% mai mari decât celălalt (Heggie, 1999, p. 15). Deoarece șoferii (călători, transportatori de marfă) sunt beneficiarii drumurilor,

6. Acesta este argumentul teoretic pentru introducerea cheltuielilor cu noile investiții în taxele de utilizare. Cu toate acestea, în practică (și în România), investițiile în noi drumuri pot deveni necesare atunci când capacitatea existentă nu permite viteză sau siguranță, și nu neapărat din cauza congestiei. Din această cauză, unii analiști exclud investițiile din taxa de utilizare, pornind de la ipoteza implicită că acestea ar trebui finanțate de la bugetul de stat, și nu de utilizatori (pentru o listă relevantă de studii și costuri incluse, vezi tabelul de la p. 128, *Handbook on estimation of external costs in the transport sector*, EC Transport, 2008). Cu toate acestea, dacă scopul final îl reprezintă administrarea drumurilor de către o companie – ipoteza acestei lucrări –, investițiile ar trebui acoperite integral de utilizatori, care și administrează drumurile. Această abordare este consecventă și cu un principiu de eficiență : ar trebui întreprinse numai acele investiții pentru care utilizatorii sunt dispuși să plătească.

existente sau noi, iar beneficiile sunt măsurabile (timp, cost de transport, calitate mai bună a aerului), taxarea directă a utilizatorilor pare mai rezonabilă decât împărțirea costurilor asupra întregii societăți printr-un mecanism de impozitare generală.

Excluderea „blatului” în traficul internațional

Un argument de „echitate” privește taxarea traficului internațional de tranzit. Transportatorii internaționali nu plătesc impozite în țările pe care le tranzitează și, dacă nu ar plăti niciun fel de taxă de utilizare a drumurilor (accize pe combustibil, viniere sau taxă de autostradă), ar „face blatul” pe drumuri (Rolle, 2005). În realitate, și pentru a evita acest tip de „blat” se aplică viniere și taxe de autostradă în cele mai multe țări (ambele fiind chiar taxe de utilizare a drumurilor în sensul în care ne referim în acest capitol). Comisia încearcă să armonizeze practicile din statele membre UE, impunând chiar un sistem comun de taxare a utilizatorilor, care să respecte principiile de competitivitate pe transport între țări (EC Transport *Handbook*, 2008).

Eficiență economică

În cele mai simple cuvinte, eficiența taxării înseamnă că „prețul ideal pentru folosirea drumurilor permite să fie întreprinse numai transporturile al căror cost se justifică” (Rolle, 2005, p. 3). În echilibru, costul marginal social al unei călătorii trebuie să fie egal cu beneficiul social marginal.

O persoană vrea să-și acopere costul privat (întreținerea vehiculului, combustibil, timp, taxe de transport etc.). Cu toate acestea; externalitățile precum deprecierea drumului, investițiile de capital, congestia sau poluarea ar trebui, la rândul lor, să fie internalizate în costul de transport, iar decizia de a face o călătorie sau nu ar trebui să țină cont de costul total. În acest caz, o călătorie cu costuri sociale mari ar deveni ineficientă și pentru utilizator și l-ar forța să caute alternative. Argumentul este valabil mai ales pentru competiția intermodală, în special între sectorul rutier și cel feroviar. Cum cele două moduri de transport sunt deseori substitute destul de bune, disparitățile în metoda de taxare (pe căile ferate se taxează utilizarea infrastructurii) influențează alegerea transportatorilor pentru metoda cu costul cel mai mic⁷.

Un argument împotriva taxării utilizatorilor de drumuri este acela că întreaga societate beneficiază de existența drumurilor (de exemplu, prin posibilitatea de a cumpăra bunuri produse în alt oraș). Așadar, întreaga societate ar trebui să plătească pentru drumuri prin impozitare generală. Acest punct de vedere este probabil acceptabil politic, politicienii temându-se să introducă o metodă mai vizibilă de taxare a

7. În realitate există o limită a valorii informaționale a taxei de utilizare a drumurilor, care poate afecta alegerea consumatorului: utilizatorii de drumuri, spre deosebire de cei din feroviar, nu obțin informații în timp real privind prețul pe care îl plătesc (Rolle, 2005).

drumurilor (ECMT, 2006). Cu toate acestea, beneficiile sociale pot fi cuantificate și plătite într-o metodă mai eficientă dacă costurile cu infrastructura sunt incluse în costul total de transport al bunului. Oricum, accesul la bunurile produse în alt oraș necesită costuri de transport pe combustibil, vehicul etc., deci accesul nu poate fi liber.

În același timp, includerea costurilor de infrastructură în costul total de transport are avantajul revelării preferinței consumatorilor (Nuțu, 2008). Calculul costului de infrastructură și taxarea utilizatorilor oferă informații cruciale privind prioritățile reale de întreținere și investiții în drumuri. Șoferii vor folosi drumurile în cazul cărora beneficiile depășesc costurile, iar fondurile vor fi canalizate în principal pe acele trasee mai eficiente economic⁸.

Deși mai puțin relevant pentru drumurile interurbane, impactul taxării asupra raționalizării consumului, adică eliminarea congestiei prin descurajarea acesteia, este un argument foarte popular pentru taxarea utilizatorilor (ECMT, 2006 ; Walters, 1968).

Cum se îmbină argumentele teoretice cu avantajele practice: aplicarea modelului

Astăzi, structura finală a sistemelor de taxare a utilizatorilor este determinată de numeroși factori: principiile din spatele taxării (echitate, eficiență), constrângeri tehnologice și, într-o bună măsură, costul introducerii sistemului, care poate fi prohibitiv (Walters, 1968, p. 14). „Piața” infrastructurii (dacă o putem numi așa) este caracterizată prin rigidități: de la faptul că investițiile nu sunt infinit divizibile (ipoteza „drumurilor de plastilină” – Walter, 1968) până la faptul că utilizatorii nu au informații în timp real asupra a cât plătesc pentru a lua decizii raționale. Așadar, sistemele de azi de taxare a utilizatorilor de drumuri sunt un compromis complex între principiile din manuale și expeditivitate politică. Cele mai multe taxe provin din (adaptare după SAR, 2007):

a) *Viniete*, sau licențe de acces, care sunt estimări medii de utilizare a infrastructurii, plătite de șoferi indiferent de numărul de călătorii sau distanța parcursă. Astfel de taxe sunt deja utilizate de cele mai multe companii de drumuri din Europa, iar CE propune folosirea unui sistem unic (Directiva „Eurovinietei” 38/2006). Prețul vinietei poate fi adaptat pentru a corespunde mai bine profilurilor de utilizator: pe an, pe săptămână, pe clase de vehicule. În propunerea lui Heggie pentru tarif binomial,

8. Șoferii aleg traseele cele mai eficiente din punctul de vedere al raportului cost-beneficiu; câștigul din utilizarea drumului trebuie să depășească costurile de operare a vehiculului plus costurile cu infrastructura sau sociale plătite ca vinietă (taxă de acces) ori acciză pe combustibil (costuri variabile cu infrastructura). Compania de drumuri investește în drumuri o sumă rezultată din alocarea pe drumuri a taxelor încasate după trafic. Prioritare sunt drumurile în care cota rezultată depășește costul de întreținere. Aceasta necesită măsurări adecvate ale traficului și sisteme bune de management al informației.

licențele ar trebui să acopere costurile „fixe” : întreținerea nevariabilă și investițiile (Heggie, 1999, p. 62). Cu toate acestea, în practică, deoarece accizele pe combustibil tind să subevalueze deprecierea drumurilor cauzată de camioanele grele, vinietele se folosesc și pentru a compensa această limitare.

b) *Accize pe combustibil* – acestea ar putea fi un indicator bun pentru utilizarea drumurilor, deoarece cresc direct proporțional cu folosirea vehiculului. Accizele pot fi împărțite între guvernul central și administrațiile locale pentru a lua adecvat în calcul utilizarea mașinii pe drumuri naționale și locale. Alți consumatori de combustibil care sunt taxați deși nu folosesc drumurile (tractoare, locomotive Diesel) pot fi despăgubiți prin rambursarea sumelor ca subvenție. Încasările din accizele pe combustibil au doar parțial legătură cu greutatea vehiculului și trebuie făcute corecții prin viniete pentru a acoperi pagubele produse de camioane. După Heggie, accizele pe combustibil sunt o taxă adecvată pentru întreținerea variabilă și costurile operaționale cu infrastructura (Heggie, 1999, p. 62);

c) *Taxe de barieră* (pe poduri, tuneluri etc.) – sunt folosite în general pentru a recupera costurile cu întreținerea sau chiar construcția unei autostrăzi, unui pod sau tunel. Taxele de barieră finanțează o zonă specifică din rețea, pentru o intervenție specifică (de exemplu, întreținere). Împreună, metodele descrise la punctele a-c alcătuiesc un sistem complet de taxare a utilizatorilor de drumuri, nu se folosesc în toate statele și pun uneori probleme de suportabilitate pentru consumatori. CE încearcă să găsească un compromis acceptabil între „înlăturarea barierelor fizice și tehnice din calea liberei circulații” (EC Transport Policy, 2007) și taxarea utilizatorilor de drumuri pentru competitivitate și reducerea deficitelor fiscale. Astfel, CE permite taxe de barieră numai pentru autostrăzi pentru care există drumuri alternative netaxate, direct finanțate de la buget, sau accize și viniete. Pentru scopul lucrării de față, taxele de barieră sunt de interes limitat, fiind specifice unei porțiuni din rețea ce ar putea fi considerată complet separat. În plus, conform discursului politic de azi, e puțin probabil să avem prea curând autostrăzi cu taxă în România.

Există însă și *taxarea electronică*, folosită în țările dezvoltate (SUA): în acest sistem mașinile au un dispozitiv de urmărire a traseului și distanțelor parcurse iar utilizatorii sunt taxați pe cât au utilizat efectiv rețeaua. Necesită investiții semnificative în tehnologie, dar identifică exact costurile de infrastructură ale fiecărui utilizator și permite o taxare adecvată, spre deosebire de celelalte metode de taxare care sunt estimări imperfecte de utilizare a drumurilor (Rolle, 2005). Totuși, mecanismul este puțin folosit și deocamdată doar în state foarte dezvoltate din cauza costului prohibitiv (costurile fixe ale aplicării sistemului). Taxarea electronică ar putea înlocui integral în viitor metodele descrise la a-c. Mai mult chiar, după unii analiști, singurul motiv pentru care în multe state drumurile sunt finanțate încă prin mecanisme bugetare este faptul că tehnologia necesară pentru taxarea electronică este prea scumpă. Dacă s-ar putea folosi acum pretutindeni această tehnologie, iar taxarea utilizatorilor nu s-ar mai face după aproximări, ci după utilizarea efectivă, înlocuirea sistemelor bugetare cu taxarea utilizatorilor ar fi și acceptabilă politic (Kerali, discuție, 2007).

În practică, lucrările de drumuri (întreținere, construcții, reparații) sunt demarate atunci când par justificate în termeni de analiză cost-beneficiu; costurile reparațiilor sunt cunoscute (din lucrări anterioare), iar beneficiile constau în cât sunt dispuși utilizatorii de drumuri să plătească prin taxele de mai sus. Principiul de bază este acela că toate lucrările de drumuri care se justifică economic ar trebui întreprinse și plătite de diversele categorii de utilizatori. Taxele descrise sunt de fapt alocări ale costurilor totale pe tipuri de utilizatori (Talvitie, discuție, 2006).

Toate aceste taxe variază în practică de la țară la țară, în funcție de diversele constrângeri, caracteristici tehnice ale rețelei de drumuri și ale utilizatorilor (asfaltate, neasfaltate, materiale de construcție, vehicule folosite etc.). Niciun model nu e identic cu altul și pentru fiecare țară există un sistem propriu. Lucrarea va examina în continuare cazul României.

Cazul României

Secțiunile anterioare au reprezentat o introducere în teoria finanțării drumurilor, dând exemple de țări în care se aplică diversele sisteme. Pentru a înțelege necesitatea și urgența asigurării unor condiții de bază pentru introducerea taxării utilizatorilor, secțiunea de față analizează situația sectorului de drumuri din România, constrângerile de capacitate instituțională și provocările gestionării adecvate a necesarului de întreținere și investiții.

Situația de azi

Infrastructura de drumuri este mult în urma standardelor de calitate și densitate din UE. România are încă sub 300 de km de autostrăzi funcționale, de calitate proastă, reprezentând de 25 de ori mai puțin decât media UE (în termeni de densitate a autostrăzilor/1.000 km²). Densitatea totală a drumurilor este mai puțin de o treime din media UE. 30% din cei 16.000 de km de drumuri naționale sunt în stare proastă, 60% necesită reparații sau reabilitări, în principal din cauza întârzierilor la întreținere. Numărul de accidente mortale la 1.000.000 de mașini este de trei ori mai mare decât în UE-25. Vitezele medii nu depășesc 60-70 km/h, din cauza lipsei șoselelor de centură și a numărului mare de zone periculoase. Peste acestea, drumurile locale și județene mai reprezintă încă 64.000 km, din care cca 35.000 neasfaltați și în stare proastă (toate statisticile sunt din Planul Operațional Transport, 2007). Acestea sunt gestionate de județe și municipalități și nu există nicio coordonare cu drumurile naționale.

Pentru a complica și mai mult lucrurile, drumurile românești au fost inițial proiectate la standarde mai scăzute decât cele din UE (10 t/osie față de 11,5). Cum drumurile din România trebuie să devină accesibile pentru traficul european după

aderare (pe coridoarele europene din 2007, pe toată rețeaua din 2013), ele necesită o îmbunătățire urgentă a standardului. Un program de reabilitare a fost început în 2000, finanțat de la buget și donori, dar astăzi se observă întârzieri de 3-4 ani în cazul tuturor proiectelor mari. Lucrările au fost finalizate pe mai puțin de 3.300 de km din cei 6.000 de km care s-au deschis traficului de tranzit în 2007, iar traficul greu deteriorează accelerat rețeaua, cu efecte ce se vor vedea în anii următori (POS Transport, 2007).

Aceste întârzieri în implementare au efecte negative multiple : costuri de oportunitate prin amânarea dezvoltării economice, comisioane de angajament pentru sumele din împrumuturi nefolosite, în plus, riscul ca o parte din fondurile de preaderare să trebuiască returnate din cauză că proiectele nu au fost finalizate la timp (discuție informală cu experți CNADNR, 2007). Excluzându-le pe ultimele, costul de oportunitate estimat ajunge până la aproape 150 milioane de euro pe an, conform unor ipoteze conservatoare (Nuțu, 2008). Ca urmare, abordarea adecvată a cauzelor întârzierilor este esențială pentru a evita deteriorarea accelerată a rețelei de drumuri.

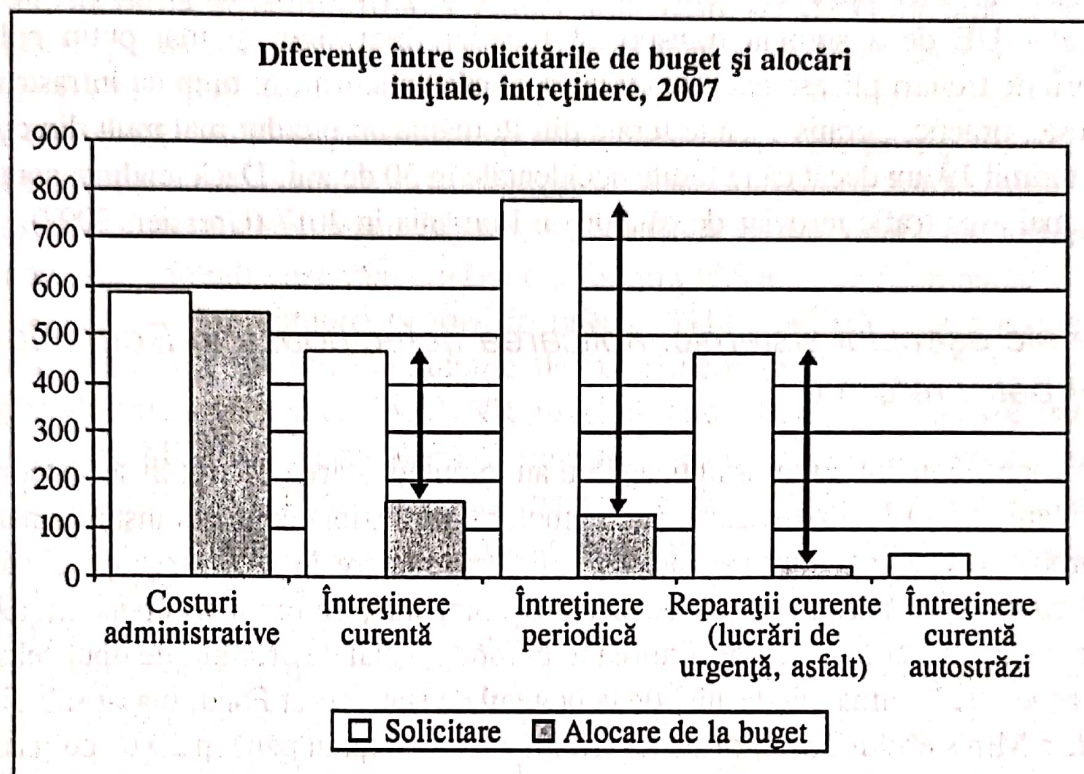
Printre aceste cauze, cele mai importante sunt : lipsa unei strategii coerente aplicate (incluzând proiectele în toate fazele, inclusiv stadiul expropriilor și mutarea utilităților, dar și o strategie de păstrare a personalului calificat) ; proiecte prost pregătite, cu specificațiile modificate pe parcursul execuției ; incapacitatea CNADNR de a stabili priorități și a Ministerului Transporturilor de a stabili obiective generale pentru politica de transport (Nuțu, 2008). În cele din urmă, toate acestea sunt cauzate de o construcție instituțională dezastruoasă, criticată de toți consultanții și donorii, care a rezultat dintr-o încercare de reformă incompletă a drumurilor spre administrarea printr-o companie, de o manieră discutabilă (discuții informale cu consultanți, 2006-2008)⁹.

Creșterea întârzierilor la întreținere (două treimi din rețea are nevoie de reparații) și practica prioritizării defectuoase a lucrărilor sunt de asemenea simptome al unei crize instituționale profunde. În timp ce aceste întârzieri sunt cauzate de subfinanțare cronică, întreținerea pe km este de trei ori mai scumpă decât în Franța (30.000 de euro față de doar 10.000). În plus, există o diferență majoră între solicitările direcțiilor teritoriale pentru bugete de întreținere și alocările finale (inclusiv vinieta). Toate acestea arată nu numai lipsa fondurilor disponibile de la buget în absența unui sistem

9. O analiză detaliată a constrângerilor de capacitate la drumuri (și căi ferate) se găsește în două rapoarte : „Drumuri în lucru ?”, SAR Policy Brief 26, 2007 și A. Nuțu, „Constrângeri instituționale în sectorul de transporturi”, CERPE, 2008. Capitolul de față se ocupă de cauzele fundamentale ale crizei din sector, dar există numeroase măsuri urgente : oprirea plecării personalului, stabilizarea managementului, compensarea plecărilor de personal prin angajarea unor consultanți interni și externi (NEA, 2007), eliminarea posibilității de a demara proiecte mari fără o strategie. Introducerea taxării utilizatorilor este o măsură pe termen lung, de aplicat în 5-10 ani, care va ajuta la raționalizarea investițiilor, la definirea mai bună a proiectelor și la stabilizarea strategiilor pe termen îndelungat.

adecvat de taxare a utilizatorilor, dar și ineficiențe, rezultând probabil din corupție și incapacitatea de a prioritiza câtă vreme nu se cunosc preferințele utilizatorilor.

Grafic 1



Sursa: SAR, 2007; Chris Britton, 2007.

Între planurile sale ambițioase, guvernul României intenționează să demareze proiecte de anvergură peste cele cu finanțare UE; din cauza constrângerilor financiare, singura metodă prin care aceste construcții s-ar putea realiza (cel puțin în opinia guvernanților) o reprezintă aranjamente complexe de tip parteneriat public-privat, cum ar fi pentru construcția unor porțiuni de autostradă (vezi tronsonul scump, controversat și cu probleme de mediu Sibiu-Pitești). Fără o prioritizare și o estimare clară a preferințelor utilizatorilor, aceste contracte riscă să devină dezastre financiare (Nuțu, 2008). Sub aceste contracte, partenerul privat ar construi drumul și ar asigura funcționalitatea lui (întreținerea drumului și a utilităților de autostradă, încasând taxe, dacă guvernul nu decide să subvenționeze integral costurile) (Gressier, 2007). Guvernul nu a clarificat încă dacă taxele de autostradă sunt sau nu o soluție politic acceptabilă. Dacă nu sunt, costurile finale vor fi acoperite de la buget – variantă care anulează integral toate avantajele la care se așteaptă guvernul dintr-un parteneriat public privat, pentru a nu mai menționa faptul că impactul asupra deficitelor fiscale ar trebui analizat cu grijă. Dacă sunt, taxele ar face parte din taxarea utilizatorilor și cel puțin în principiu ar trebui luate în calcul în cadrul general al taxării utilizatorilor

de drumuri¹⁰. Aceasta necesită un cadru instituțional bine definit, în care rolurile companiei de drumuri CNADNR, Ministerului Transporturilor și ale partenerilor privați să fie clare, ca și fluxurile financiare.

Și dacă problemele menționate nu erau de ajuns, sectorul rutier este în competiție cu cel feroviar, iar diferențele de taxare mută traficul de pe calea ferată pe șosele, în ciuda obiectivelor UE de a stimula transportul feroviar, mai sigur și mai puțin poluant. Operatorii de trenuri plătesc taxa de utilizare a infrastructurii, în timp ce infrastructura rutieră este, practic, „gratis”. Căile ferate din România au pierdut mai mult din cota de piață în ultimii 19 ani decât căile ferate occidentale în 50 de ani. Dacă tendința continuă, nu vom mai avea trafic feroviar de călători în România în 2017 (Gressier, 2007).

Cauze ale eșecului sistemic: aplicarea defectuoasă în România a celor patru reforme

Pe lângă câteva condiții circumstanțiale care au înrăutățit starea de fapt în sectorul rutier în ultimii ani, cauza fundamentală a problemelor o reprezintă confuzia instituțională. În parte, problemele de azi sunt cauzate de deficiențe majore în încercarea de a reforma sectorul rutier spre administrarea de către o companie, reformă începută în 1996¹¹. Reforma de la noi a constat în constituirea unui fond special de drumuri de tipul celor din „prima generație”, sumă „dedicată” de la bugetul de stat. Acest Fond, plasat sub directa autoritate a Ministerului Transporturilor (MT), a fost menținut până în 2002, cu rezultate mixte și selecția proiectelor finanțate pe criterii clientelare (Talvitie, 2004). Fondul era alimentat din 45% din accizele pe combustibil; suma se împărțea 65% pe drumuri naționale și 35% pe drumuri locale/județene (World Bank Aide Memoire, 2003). Sumele nu ajungeau pentru finanțarea drumurilor și controlul asupra cheltuielilor era slab. Ca urmare, FMI a solicitat într-un final ca fondul de drumuri să fie desființat, iar sumele să reintre pe circuitul bugetar normal pentru a face obiectul controlului bugetar (Talvitie, discuție, 2004). Un nou sistem de viniete a fost introdus gradual până în 2008. Sub acesta, CNADNR colectează banii direct, fără ca un organism independent să verifice alocarea banilor, lucru care echivalează cu un nou tip de fond de drumuri din categoria celor „din prima generație”, cu toate dezavantajele, de această dată din cauza bazei legale slabe și a lipsei supravegherii independente (World Bank, 2000a).

10. Nu se așteaptă construcția unor astfel de drumuri prea curând în România, de aceea le excludem aici.

11. Reforma a fost ideea guvernului, nu a donatorilor. Din punctul de vedere al donatorilor, inclusiv UE, România își poate organiza sectorul rutier cum dorește, într-o agenție guvernamentală sau companie comercială. Singura soluție inacceptabilă o reprezintă o structură hibridă, care conduce la structuri ce nu răspund în fața nimănui pentru performanță. De pildă, pentru întârzierea unei construcții nu e clar azi dacă e responsabil Ministerul Transporturilor pentru că nu alocă suficienți bani sau CNADNR pentru că nu monitorizează lucrările (Nuțu, 2008).

În prezent, infrastructura rutieră este în proprietatea publică a statului, reprezentată de MT. După statut, Ministerul ar trebui să facă strategii de dezvoltare pe termen lung a rețelelor de transport, în coordonare cu sectorul feroviar și cu alte moduri de transport (www.mt.ro, 2008).

Toate lucrările și administrarea rețelei sunt realizate de compania de drumuri CNADNR, pe baza unui contract de concesiune cu MT. După lege, relația dintre Minister și CNADNR trebuie detaliată în contracte în care sunt specificate programele anuale de lucrări; cu toate acestea, contractele sunt rareori semnate și oricum rareori puse în aplicare – de exemplu, nu a existat un contract pentru 2007 (Nuțu, 2008).

Din punct de vedere organizațional, CNADNR e din punct de vedere legal companie, dar în realitate e mai curând o structură hibridă între companie și agenție guvernamentală. Are venituri proprii în principal din rovinietă, care acoperă însă doar aproximativ 30% din cheltuielile de întreținere (SAR, 2007). Pentru restul finanțării de care are nevoie, CNADNR pregătește anual un program care este trimis spre aprobare MT. Ministerul alocă o sumă mult mai mică decât nevoile, rezultând întârzieri la întreținere. Din cauza nesiguranței finanțării (ce depinde exclusiv de voința Ministerului Transporturilor, ca în cazul unei agenții guvernamentale), compania a fost practic declarată în faliment de toate auditurile financiare din 2004 încoace, anul în care CNADNR s-a transformat legal din administrație guvernamentală în companie (World Bank Aide Memoirs, 2004-2008). Dacă CNADNR ar fi într-adevăr companie, taxându-și consumatorii (utilizatori de drumuri) și alocând o subvenție parțială clară per călător/distanță (cum se întâmplă în sectorul feroviar), ar avea un flux stabil de venituri ce i-ar permite implementarea programului său în conformitate cu preferințele utilizatorilor¹². Din cauza aranjamentelor financiare din prezent, Ministerul are toate motivele să intervină în deciziile operaționale ale companiei de drumuri, urgentând proiecte cu vizibilitate politică în loc să permită CNADNR să-și urmeze o strategie coerentă și să-și pună în aplicare prioritățile justificate în termeni economici.

În timp ce guvernul României vrea să transforme sectorul rutier într-o structură tip companie, reformele de până acum sunt incomplete și au sărit câțiva pași (World Bank, 2006). În cazul României, problemele de implementare ale tuturor celor patru reforme din strategia lui Heggie (sentimentul de proprietate al utilizatorilor asupra rețelei, finanțare predictibilă, responsabilități clare și management puternic) au condus la un eșec sistematic al operațiunilor curente din sector, cu consecințele explicate mai sus (Nuțu, 2008). Pe scurt, MT trebuie să aibă o viziune de ansamblu a întregului sector de transporturi și a celui rutier în particular, în timp ce CNADNR ar trebui doar să elaboreze și să aplice programele operaționale care duc la atingerea obiectivelor generale ale Ministerului. Acest lucru este strâns legat de sursa de

12. Pe perioada de tranziție în care, așa cum se va explica, CNADNR ar trebui să folosească un mix de taxare a utilizatorilor și de programare bugetară multianuală, CNADNR ar lucra pe bază de contract cu MT, Ministerul ar face strategiile globale de transport, iar CNADNR ar pune în aplicare programele operaționale pentru a atinge obiectivele politicii de transport a CNADNR.

finanțare – câtă vreme Ministerul dispune de puterea discreționară, unilaterală, de a aloca fonduri, făcând finanțarea imprevizibilă, CNADNR nu poate fi trasă la răspundere pentru eșecul în aplicarea programelor iar răspunderea finală ar trebui să rămână la MT. Totuși, în acest caz, compania își pierde total autonomia operațională și va funcționa ca un departament al Ministerului, ceea ce contravine ideii de companie și înseamnă revenirea la modelul tip administrație (Nuțu, 2008, p. 16).

În ceea ce privește primul punct al strategiei lui Heggie, CNADNR trebuie să devină un furnizor de servicii de construcție și întreținere pentru un fond de drumuri. Acesta din urmă trebuie să fie o organizație independentă, cu un consiliu de administrație în care majoritatea este alcătuită din utilizatori de drumuri (cum s-a explicat în secțiunea a doua) și care colectează taxe în principal de la aceștia. Cu acești bani, Fondul contractează lucrări de la compania de drumuri și devine clientul acesteia. La fel, CNADNR ar avea un consiliu de administrație în care majoritatea ar fi alcătuită din utilizatori de drumuri (companii de transport, asociații de proprietari de autoturisme etc.), diferit de consiliul de administrație al Fondului atunci când acesta colectează venituri pentru drumuri locale și regionale (vezi mai jos).

Constrângeri generale: un sistem bugetar nesatisfăcător

Analizând cadrul mai larg al finanțării sectorului public din România, există și un alt aspect care împiedică o programare sustenabilă și finanțarea pe termen lung în sectorul feroviar în sistemul bugetar existent. România a început din 2003 să folosească programarea bugetară multianuală, dar aceasta încă nu se aplică în mod consecvent (World Bank, 2006; OECD, 2005). Bugetele sunt aprobate pe anul următor și se elaborează proiecții pe următorii ani. Cu toate acestea, predicțiile nu sunt reconciliate formal cu viitoarele bugete, iar diferențele nu sunt explicate (de exemplu, de ce au apărut proiecte noi? De ce nu s-a luat în calcul că va crește costul de întreținere după o nouă investiție?). Această reconciliere necesită o bună planificare, ceea ce lipsește în România din cauza insuficienței capacități instituționale; în plus, apariția unor noi proiecte neprogramate ridică suspiciuni de corupție (*Cotidianul despre contractul Bechtel*, 2005). Astfel, în sectorul rutier există puține stimulente pentru elaborarea unui plan pe termen lung.

Implementarea programării bugetare multianuale este o obligație asumată față de UE și ar duce la realizarea unui prim program, făcându-i pe decidenții români să conceapă un plan coerent pe mai mulți ani. Ar limita, de asemenea, practicile suspecte de apariție a unor programe noi neprevăzute și ar permite noi investiții numai dacă există siguranța că în viitor costurile suplimentare de întreținere vor putea fi susținute (Nuțu, 2008).

Pe baza celor de mai sus, soluția cea mai rezonabilă ar fi introducerea unei reforme graduale către transformarea definitivă a administrării sectorului rutier într-o companie. Programarea reformei graduale nu este o misiune ușoară, deoarece

necesită acțiuni simultane în toate cele patru direcții de reformă în același timp. Nu pot fi taxați utilizatorii dacă aceștia nu au un cuvânt de spus în construcția și întreținerea drumurilor sau în administrarea rețelei. Responsabilitățile nu pot fi clarificate dacă finanțarea nu este predictibilă; altminteri, responsabilitatea pentru performanța scăzută va fi trecută la infinit de la MT la CNADNR și invers, cum se întâmplă azi. Predictibilitatea ar fi sporită de implementarea reală a programării bugetare multianuale. Managementul poate fi întărit doar atunci când există informații de bună calitate pentru decizii, și aici informația de piață pe care o aduce mecanismul de preț pe infrastructură este foarte valoroasă (adaptat după Heggie, 1999).

O soluție propusă: mix temporar între sisteme bugetare și de taxare a utilizatorilor

Luând în calcul cele de mai sus, care ar fi soluția pentru o reformă sustenabilă spre administrarea drumurilor de către o companie? Trebuie concepută o metodă prin care cel mai evident risc e minimizat: deturnarea fondurilor. Administrarea fondurilor (de la buget sau din taxe de utilizare) trebuie să se facă întotdeauna sub supravegherea strictă a observatorilor legitimi: publicul în primul caz, utilizatorii în cel de-al doilea. *Crearea unui mecanism de finanțare care permite responsabilitate și o alocare adecvată a fondurilor este cea mai importantă componentă în implementarea integrală a modelului de administrare a sectorului rutier de către o companie și punctul de plecare în cele patru reforme ale lui Heggie.*

Pași pentru asigurarea condițiilor necesare implementării

Sunt câțiva pași de urmat pentru aplicarea fără dificultăți majore a modelului tip companie.

I. Un *calcul teoretic al cuantumului taxelor pe utilizatori* ar determina fezabilitatea introducerii modelului tip companie: de exemplu, dacă sumele necesare pentru proiectele curente de investiții sunt prea mari, perioada de tranziție către modelul tip companie ar putea fi mai lungă și Ministerul poate contribui cu o subvenție care să fie redusă gradual în câțiva ani (Talvitie, discuție, 2007). Este important de știut în ce măsură utilizatorii sunt dispuși să plătească, pe de o parte, și necesarul pentru rețea. De aceea, o estimare inițială a taxelor pentru utilizatori, chiar rudimentară (aproximativ, cât ar trebui să plătească utilizatorii pentru planurile curente ale guvernului), ar oferi informații foarte valoroase privind primele priorități pentru a le include într-o strategie agreată pe termen lung.

Un astfel de calcul ar trebui să urmeze patru pași (adaptat după Heggie, 1999), detaliați mai jos. Trebuie reținut că acest calcul se face înainte de aplicarea sistemului. În acest moment, planurile de investiții și întreținere sunt cele ale Ministerului, nu neapărat priorități ale utilizatorilor, care vor fi revelate gradual prin aplicarea

propriu-zisă a sistemului în viitor. Estimările curente de trafic vor fi inițial folosite pentru alocarea costurilor și pentru revizuirea planurilor actuale ale Ministerului Transporturilor (MT) și CNADNR. De exemplu, întreținerea este un cost recurent. Dacă taxele de utilizare calculate ca necesare pentru acoperirea în viitor a întreținerii pentru investițiile angajate acum sunt mult prea mari, planurile de investiție trebuie reduse pentru a fi sustenabile. Metoda corespunde transformărilor din fluxurile de finanțare: o tranziție graduală de la sistemul bugetar la acoperirea integrală a costurilor din taxe asupra utilizatorilor.

1. Primul pas îl reprezintă estimarea costurilor de funcționare și întreținere sustenabilă a rețelei. În cazul României, există un plan de investiții reprezentând angajamente față de UE (Ministerul Transportului, 2007). Totuși, acesta este considerat ca fiind prea optimist și un scenariu mai realist, după consultanți și donori, trebuie să aibă în vedere constrângerile de capacitate instituțională. Sunt motive să credem că numai aproximativ o cincime din acest plan poate fi pus în aplicare, în orizontul de timp luat în calcul (2007-2013) (Întâlnirea Comitetului de coordonare a creșterii capacității administrative din sectorul transporturilor, 2007).

2. În al doilea rând, trebuie elaborat un tablou de finanțare cu privire la costurile totale ce se vor acoperi din taxe asupra utilizatorilor (întreținere, investiții, reparații etc. pentru întreaga rețea, inclusiv drumurile locale și județene). Inițial, costurile vor fi estimate pe baza mediilor pe plan internațional pe tip de lucrări și cantități, iar planurile actuale (întreținere, investiții) conform POST și scenariului realist. La aceste costuri se adaugă și externalitățile de mediu și accidente. Conform estimărilor UE, astfel de costuri depășesc 2% din PIB-ul României (costuri materiale și creșterea cheltuielilor în sectorul de sănătate) (World Bank, 2004).

3. Apoi, sunt necesare estimări de trafic pe rețeaua de drumuri pentru a identifica taxele viitoare pe utilizatori și împărțirea sumelor colectate între drumuri naționale, județene și locale.

4. În al patrulea rând, se face o estimare a costurilor variabile pe fiecare clasă de vehicule. Aceasta constă în accize pe combustibil plus, după cum s-a explicat, o parte din taxa de licență (rovinieta), care ar ține cont de diferențele de greutate a vehiculelor insuficient curprinse de variațiile în consumul de combustibil. Fiecare categorie ar trebui să-și acopere costurile variabile, iar tot traficul pe rețea să acopere și costurile fixe, plus investițiile, prin restul de vinieta sau alte taxe. Cu alte cuvinte, pe lângă calculul propriu-zis al sumei, trebuie identificate și instrumentele ce vor fi folosite pentru a colecta sumele de la utilizatori (vinieta, taxe de barieră, accize pe combustibil). În ceea ce privește congestia, fiind un cost local, ar trebui înlăturată cu totul din calculul taxelor pe utilizatori, autoritățile locale având libertatea să administreze congestia pe teritoriul lor. Pentru congestia pe drumurile interurbane (naționale) se poate face un calcul separat pe zonele afectate (în general la intrarea în orașe sau în interiorul acestora); sumele colectate astfel se pot aloca pentru construcția de șosele de centură. Taxa de utilizare a infrastructurii trebuie să țină cont și de creșterea numărului

de vehicule și a traficului. Pentru o estimare a taxelor pe clase de vehicule, Banca Mondială a prezentat un tabel, disponibil la www.worldbank.org/transport (ruc30.zip).

Chiar înainte de aplicarea integrală a modelului, introducerea unei taxe parțiale pentru utilizatori pe întreținere, reabilitare și construcții ar arăta preferințele reale ale utilizatorilor, furnizând informații cruciale despre prioritățile reale din sectorul rutier, care să fie introduse în sistemul mixt buget-taxare a utilizatorilor. Datorită vizibilității taxelor, costurile ar deveni mai transparente, utilizatorii ar începe să ceară performanță pentru banii pe care îi plătesc și vor monitoriza alocarea fondurilor colectate din taxele de utilizare.

II. Cea de-a doua măsură crucială (luată simultan cu prima) va fi *elaborarea unei strategii pe termen lung*, un plan construit cu grijă, care integrează operarea sectorului de transporturi, inclusiv competiția cu alte moduri de transport. Un Master Plan de transporturi a fost finalizat în mai 2008 de Louis Berger cu finanțare UE, dar nu este sigur că va fi pus în aplicare. Ministerul Transporturilor și Ministerul de Finanțe și-ar putea lua angajamentul de a pune în aplicare strategia doar incluzând proiectele în programarea bugetară multianuală, care este un instrument legal, deși inconsecvent aplicat (OECD, 2005). Proiectele identificate trebuie înscrise formal în bugete și proiecții. Ele pot fi modificate în viitor dacă preferințele revelate ale utilizatorilor indică alte priorități, deoarece pot exista diferențe între proiecțiile anilor trecuți și bugetul pe anul viitor, dacă ele sunt bine justificate. În plus, cum prioritizarea și eficiența cheltuielilor pun probleme care se pot rezolva prin competiție, programarea bugetară multianuală ar stimula concurența între sectorul rutier și alte sectoare care cer finanțare de la buget. Sistemul bugetar aplicat bine ar putea fi combinat eficient în anii următori cu taxarea utilizatorilor de drumuri, deoarece statul ar contribui cu o parte a costurilor de infrastructură în acest timp (vezi mai jos).

III. Introducerea taxării utilizatorilor este nepopulară și dificil de acceptat din punct de vedere politic, așadar este probabil, cum am menționat la punctul I, ca taxele teoretice rezultate din calculele inițiale ar fi prea mari pentru a fi aplicate integral de la bun început. În cazul României, aceste taxe ar fi probabil mari din cauza nevoii de a ajunge din urmă UE ca standard de infrastructură, construindu-se autostrăzi, crescând standardele drumurilor naționale existente, toate având finanțare doar parțială de la UE și necesitând cofinanțare din surse naționale sau împrumuturi rambursabile. În acest caz, cea mai rezonabilă metodă ar fi un *plan de aplicare graduală*, cu o subvenție generală de la stat în primii ani, scăzând treptat până când utilizatorii vor putea prelua integral costul. Cum întreținerea este un cost recurent, guvernul trebuie să țină cont de faptul că trebuie să fie susținută și după retragerea subvențiilor; așadar, subvențiile trebuie să acopere în primul rând partea de cost cu noile investiții, iar întreținerea doar acea parte a rețelei care va deveni sustenabilă în viitor odată ce veniturile populației converg spre nivelul mediu din UE.

La fel de important, taxele de utilizare trebuie să fie calculate în așa fel încât să acopere *întregul cost*, iar susținerea de la buget să vină sub forma unei reduceri de

taxă per utilizator/distanță. Principiul este similar subvenției din sectorul feroviar pentru traficul de călători: operatorii (trenurile) plătesc un cost integral al utilizării infrastructurii („TUI”), primind o subvenție per călător/km, stipulată într-un contract clar între operator și MT.

Acest aspect (subvenții temporare de la stat până când taxele vor putea fi integral plătite de utilizatori) este un motiv crucial pentru nevoia de aranjamente tranzitorii sub forma unui mix de sisteme bugetare (programarea bugetară multianuală) și taxare a utilizatorilor. Acest mix ar oferi, pe moment, avantajele ambelor sisteme (SAR, 2007), până când sistemul de taxare a utilizatorilor va deveni suficient de matur pentru a fi sustenabil în modelul tip companie.

Aplicarea propriu-zisă

Aranjamentul tranzitoriu propus nu este dificil de aplicat. Utilizatorii vor plăti taxele sub formă de roviniete și accize pe combustibil. Ambele vor fi colectate de guvern, nu de CNADNR (cum se întâmplă acum cu rovinieta), într-un cont special. Subvenția va apărea ca o reducere cu X% în acciza sau rovinieta la consumator, iar suma totală a subvenției de la bugetul de stat va apărea în contractul dintre MT și CNADNR. Cum o parte din sumă va proveni din accize pe combustibil, colectate pe drumuri naționale, județene și locale, contul ar trebui să aibă proceduri clare privind modul de împărțire a taxelor între CNADNR și entitățile care gestionează drumurile județene (consilii județene) și locale (municipalități). Acest cont special va face obiectul unui audit conform standardelor pentru veniturile generale la buget. Fondul va trebui administrat de MT (de la care vine „subvenția”), de CNADNR (care renunță la a-și colecta singură rovinietele) și de utilizatorii de drumuri (uniunea transportatorilor, care verifică și folosirea banilor). Prin aceasta sporesc transparența și sentimentul „proprietății” asupra întregului proces.

Pe baza veniturilor estimate din taxe, inclusiv subvenția, CNADNR va elabora programul de drumuri, în cadrul obiectivelor generale ale politicii de transport a Ministerului Transporturilor, și îl va trimite la MT pentru aprobare, deoarece o parte din acest program va fi subvenționat și trebuie să urmeze procedurile bugetare normale. Programul nu trebuie schimbat unilateral pe parcursul anului de vreuna din cele două entități (Minister sau CNADNR). Una dintre problemele majore în sectorul rutier românesc o reprezintă volatilitatea strategiilor, lucru cauzat de faptul că MT are puterea financiară și tentația de a impune proiecte vizibile politic, cum sunt autostrăzile (sau declarațiile despre acestea), fără a avea în realitate o strategie sau un plan clar (SAR, 2007).

Așadar, contractul dintre Minister și CNADNR va include (detaliat din Nuțu, 2008):

- Finanțarea totală disponibilă, inclusiv (identificate clar) subvențiile, asemănător cu contractul de servicii publice din sectorul feroviar;
- Programul propus de CNADNR și aprobat de MT, în finanțarea disponibilă; aceasta ar trebui să fie componentă a programării bugetare multianuale, cu programul detaliat pe anul viitor și proiecții pe anii următori. Programul trebuie

- să includă justificările economice ale proiectelor, cu indicatori de eficiență (de exemplu rata internă de rentabilitate), ceea ce face proiectele comparabile cu alte proiecte finanțate de stat, stimulând concurența ;
- Alocarea clară a responsabilităților între MT și CNADNR. Astfel, dacă Ministerul decide unilateral să folosească fondurile pentru alte scopuri, va purta întreaga responsabilitate pentru faptul că programul de drumuri nu va fi aplicat cum s-a agreat inițial. Dacă, pe de altă parte, CNADNR nu-și duce la capăt programul din vina sa, bugetul se va reduce corespunzător ; în anii următori, pornind de la capacitatea de implementare a CNADNR, taxele de la utilizatori ar putea fi reduse pentru a acoperi programul realist.

În acest mod, MT și CNADNR vor fi ambele răspunzătoare față de cetățeni și utilizatori pentru administrarea fondurilor ; mai mult, drumurile intră în concurență cu alte sectoare pentru alocări bugetare. Dacă sectorul rutier nu poate absorbi finanțarea, partea finanțată de stat (subvențiile de la buget) se va alocă în viitor pe alte scopuri : sănătate, învățământ etc., iar programele și strategiile rutiere vor fi limitate la ceea ce este fezabil și justificabil economic.

Un lucru esențial este că fondurile nu trebuie să fie gestionate de CNADNR nici acum și nici când taxele pe utilizator ar acoperi întregul cost, decât în momentul când compania va avea un consiliu de administrație în care utilizatorii să fie majoritari, deoarece până atunci CNADNR nu va fi pe deplin responsabilă față de utilizatori și apar riscurile ca fondurile să fie deturnate și utilizatorii să nu aibă un sentiment de „proprietate” asupra sectorului. După cum s-a explicat, faptul că CNADNR colectează direct vinietele (cca 120 milioane de euro în 2007) e echivalent cu un nou fond din „prima generație”, unde utilizarea fondurilor este non-transparentă și evită monitorizarea publică¹³. Aceste sume trebuie colectate într-un cont special în care să intre și subvențiile temporare. Fondul/contul special trebuie să fie auditat independent, iar banii folosiți din el să fie cheltuiți după proceduri clare (cum s-a menționat, fondul de drumuri trebuie să fie un client de servicii al CNADNR). Cum CNADNR își va pierde controlul asupra singurei ei surse de venituri proprii, se justifică să aibă reprezentanți în consiliul de administrație a fondului.

Fondul propus va evolua în timp, pe măsură ce subvențiile vor scădea prin aplicarea graduală a taxării utilizatorilor de drumuri. Structura consiliului de administrație trebuie să se modifice odată cu aceste schimbări ; când utilizatorii vor prelua întreaga plată, consiliul de administrație trebuie să aibă în majoritate reprezentanți ai utilizatorilor de drumuri¹⁴. CNADNR, care la acel moment nu va mai întreprinde proiecte finanțate de stat, ar fi practic „privatizată” : consiliul său de administrație va fi de asemenea

13. Pot fi, desigur, verificate de Curtea de Conturi, dar informația cu adevărat publică despre utilizarea fondurilor este incompletă (SAR, 2007).

14. Se pune problema cum se poate taxa poluarea și gestiona sumele adecvat. Sunt două soluții posibile : fie să includem agenții de mediu în consiliul de administrație, fie să existe o reglementare separată pentru transferul sumei echivalente cu o taxă de mediu la bugetul statului.

format în majoritate de utilizatori. În cazul României, unde avem drumuri naționale, județene, locale, iar CNADNR se ocupă doar de drumurile naționale, Fondul probabil nu va putea fi comasat cu compania în viitor, deoarece consiliul de administrație al fondului include utilizatori ai tuturor categoriilor de drumuri, în timp ce consiliul de administrație al CNADNR, numai utilizatori de drumuri naționale¹⁵.

După cum se poate observa, soluția propusă este de fapt un aranjament de tranziție spre un fond de drumuri „de a doua generație”, o combinație temporară de taxare a utilizatorilor și programare bugetară multianuală. Pe scurt, CNADNR ar trebui să poată cheltui până la taxa maximă teoretică ce se poate încasa de la utilizatori (suma ce poate fi cheltuită de utilizatori după ce se va abandona subvenția), dar numai dacă face dovada că proiectele pe care le propune sunt de calitate în comparație cu alte sectoare (o caracteristică a programării bugetare multianuale). Aceasta duce la crearea condițiilor necesare reformei majore pe care o reprezintă trecerea la administrarea drumurilor de către o companie și crește deja calitatea proiectelor. Pe perioada de tranziție, cunoașterea costului integral și trecerea unei părți a acestuia asupra utilizatorilor (restul fiind susținut prin subvenție) oferă informațiile necesare privind preferințele și prioritățile utilizatorilor. Acestea sunt esențiale pentru a asigura că utilizatorii vor putea susține și în viitor investițiile din prezent. Când utilizatorii vor fi capabili să suporte întregul cost, poate fi construit un fond modern („din a doua generație”) și acesta va fi sfârșitul tranziției. Utilizatorii vor putea fi taxați integral odată ce proiectele majore de infrastructură necesare pentru a ajunge din urmă UE vor fi finalizate; după aceea, numai drumurile pe care utilizatorii „și le pot permite” vor fi finanțate.

Sunt motive să credem că un asemenea sistem ar fi fezabil. Cum taxele ar fi peste accizele de azi pe combustibil, e încurajator faptul că accizele reprezintă aproximativ jumătate din nivelul din UE și mai există potențial de creștere. Există de asemenea posibilitatea revizuirii sistemului de roviniete, adaptându-l mai bine la utilizarea reală a drumurilor și introducându-se mai multe categorii de viniete. Taxele de barieră, folosite la scară foarte mică în România, ar putea fi analizate ca opțiune, mai ales că s-a făcut deja un studiu pe cât sunt dispuși să plătească utilizatorii de drumuri din România; se poate face un experiment pe o secțiune pilot de drum pentru a testa rezultatele¹⁶.

15. Acest aspect nu e neapărat necesar. Într-o altă lucrare (SAR, „Drumuri în lucru?”, 2007) argumentez că CNADNR ar putea administra întreținerea drumurilor județene pe bază de contract cu Consiliile Județene, pentru a beneficia de economii de scară. Consiliile Județene ar putea transfera rețeaua din administrarea lor la CNADNR pe bază de concesiune, cum face MT pentru drumurile naționale. Vezi și Talvitie, 2004, p. 3.

16. Conform discursului politic actual, suntem îndreptățiți să credem că autostrăzile cu taxă nu se vor construi prea curând. În principiu, taxele ar fi introduse pe o secțiune de autostradă construită și administrată de un operator privat și ar acoperi întreținerea plus, posibil, costurile de construcție. Dacă taxele sunt prea mari, dar guvernul consideră că se justifică susținerea traficului, se pot da subvenții: „plăți de acces” (sumă globală transferată de la buget pentru a acoperi taxele pe un anumit volum de trafic, un fel de „garanție de trafic minim” pentru partenerul privat) sau „taxe din umbră” (subvenție pe utilizator, ca în transportul feroviar) (Nuțu, 2008).

Starea proastă a rețelei de drumuri de azi și perspectivele sumbre pentru viitor necesită intervenție imediată. Menținerea practicilor de azi de subfinanțare a întreținerii accelerează deteriorarea infrastructurii rutiere. Lipsa transparenței în ceea ce privește modul în care se selectează proiectele și se stabilesc prioritățile ridică suspiciuni de corupție. Nesiguranța și modificările de direcție de la an la an îi afectează de asemenea pe investitori și creditori, inclusiv instituțiile financiare internaționale. Predictibilitatea este drept urmare esențială pentru a asigura viabilitatea sectorului rutier; iar viabilitatea înseamnă în primul rând o sursă stabilă de finanțare alocată conform priorităților celor care plătesc (SAR, 2007).

Concluzii

În acest capitol am analizat argumentele teoretice, politice și practice din spatele unei noi tendințe în politicile de transport din lume: transferul complet al administrării și finanțării drumurilor de la administrarea în birocrăția de stat la cea sub o companie controlată de utilizatori. În cazul României, acest lucru apare ca fezabil, necesar și (cel puțin declarativ) susținut politic. Pe baza teoriei și a practicii pe plan internațional, am arătat cum se poate construi acest model în România și cum se evită capcanele care deschid porțile spre corupție sau ineficiențe.

Se pot adăuga multe completări acestei analize. De exemplu, numai atunci când se calculează taxele pe utilizatori și se va ști cât sunt dispuși realmente utilizatorii să plătească se va cunoaște exact cât de mare trebuie să fie susținerea statului, pe câți ani și cât trebuie să dureze perioada de tranziție (mixul între programarea bugetară multianuală și taxarea utilizatorilor). Pot fi imaginate scenarii diferite pentru transformarea sectorului în funcție de contextul politic viitor și voința de a urma în continuare acest model, posibilitatea de introducere a taxării electronice odată cu ieftinirea tehnologiei sau evoluții ulterioare în cadrul teoretic. Teoria privind taxarea utilizatorilor de drumuri și administrarea drumurilor de către companii se dezvoltă încă rapid, iar introducerea modelului în România poate oferi noi informații. Modelul lui Heggie aplicat aici a fost elaborat pe un set de țări destul de diferite de România în ceea ce privește drumurile. Se poate constata (este chiar probabil), de pildă, că modelul tarifului binomial introdus de Heggie (accize pentru costuri variabile, viniete pentru costurile fixe) nu mai este valabil; pentru drumurile din România accizele probabil nu sunt suficiente ca să acopere diferențele mari de deteriorare a drumului între camioane grele și mașini mici. Poate rezulta un nou model sau se poate inventa o nouă metodă de taxare pentru a surprinde această diferență. Aplicarea metodei în România ar putea oferi informații vitale privind încercări similare în țările din jur.

Nu în ultimul rând, o critică serioasă la acest model pentru România (le mulțumesc prietenilor mei Suzana Dobre, Andreas Stühlmüller și Valentina Dimitrova-Grajzl că mi-au semnalat acest fapt) o constituie dificultatea de a forma un consiliu de

administrație (atât pentru compania de drumuri, cât și pentru Fond) care să asigure reprezentativitatea echilibrată tuturor intereselor utilizatorilor, dar și a interesului societății în ceea ce privește mediul. Există, într-adevăr, riscul ca uniunile transportatorilor de camioane să domine compania și fondul, construindu-se numai drumuri utile transportului de marfă, și nu de persoane, și neținându-se cont de costurile asupra societății cu poluarea. Pentru aceste probleme există soluții instituționale, iar consiliile de administrație pot fi construite în așa fel încât unele decizii să poată fi luate doar cu susținerea acționarilor minoritari, și există modele de bună practică acolo unde se aplică acest model. În același timp, perioada de tranziție până la introducerea deplină a modelului va reprezenta o perioadă de testare, în care utilizatorii vor fi reprezentați inițial ca acționari minoritari, preluând controlul treptat, odată cu preluarea costurilor. Scopul capitolului de față s-a limitat însă doar la introducerea modelului. Modul detaliat în care se pot constitui rolurile și relațiile instituționale va fi abordat într-o analiză viitoare, unde intenționez să schițez și un prim model de calcul al taxei teoretice pe categorii de utilizatori.

Așa cum reiese atât din acest capitol, cât și din liniile de discuție deschise în concluzii, gândirea unui nou mod de intervenție în sfera publică implică analiza unei multitudini de factori. Această analiză trebuie sistematizată și desfășurată atât prin intermediul unor grile teoretice, precum cele din sfera evaluării politicilor publice, cât și prin implicarea unor specialiști în domeniu, evaluatori care cunosc domeniul analizat (sectorul rutier). Numai astfel se poate asigura construcția unor politici publice coerente, construite pe baza unor seturi de valori acceptabile de către decidenți și eficiente ca politici publice : în cazul nostru, de pildă, taxarea utilizatorilor de drumuri poate fi eficientă economic, dar pentru a fi aplicată cu succes trebuie să fie și acceptabilă politic și social. Specialiștii în domeniul rutier pot propune astfel metoda cea mai eficientă în teorie pentru administrarea sectorului. Credem însă că este cel puțin la fel de importantă maximizarea acceptabilității metodei prin aplicarea reformelor într-o strategie secvențială, așa cum am propus aici, în linie cu recomandările din teoria evaluării politicilor publice.

Bibliografie

- Chen, H.-T. (1990), *Theory-Driven Evaluations*, Newbury Park, SAGE Publications, California.
- Chris Britton Consultancy (2007), „Interim Report : Technical Assistance for Evaluation of the Pavement Management System for România's Roads”, CNADNR, București, nepublicat.
- Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (2008), www.andnet.ro [ultima accesare 2 martie 2009].
- Cotidianul (2006-2008) on-line : www.cotidianul.ro [ultima accesare 6 martie 2009].
- European Commission (2008), „International Organizations and Institutions in Road Transport : State Authorities, Research Institutes and Other Sources for Road Safety”, ec.europa.eu/transport/road/links/index_en.htm [ultima accesare 29 ianuarie 2009].

- European Commission (2008), „Statement on Transport Policy objectives”, europa.eu/pol/trans/overview_en.htm [ultima accesare 7 octombrie 2008].
- European Commission (2006), „Transport Directive 38/2006/EC”, ec.europa.eu/transport/ [ultima accesare 29 iulie 2008].
- European Conference of Ministers of Transport (2006), „A Politician's Guide to Efficient Pricing”, www.internationaltransportforum.org/europe/ecmt/pubpdf/07GuidePricing.pdf [ultima accesare 17 februarie 2009].
- Gressier, A. (2007), „Implementation Capacity in the Roads Sector”, raport intern nepublicat, CNADNR, București.
- Heggie, I., Vickers, P. (2000), „Earmarking versus Commercialization: World Bank and Ministry of Finance Views”, Technical Paper 409, World Bank, Washington, D.C., web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/EXTROADSHIGHWAYS/0,,contentMDK:20474459~isCURL:Y~menuPK:1054485~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:338661,00.html [ultima accesare 10 iulie 2008].
- Heggie, I. (1999), „Management and Financing of Roads: An Agenda for Reform”, Technical Paper 275, World Bank, Washington, D.C.
- Heggie, I. (1992), „Selecting Appropriate Instruments for Charging Road Users Infrastructure and Urban Development Department”, Report 95, World Bank, Washington, D.C.
- Krugman, P. și Wells, R. (2004), *Economics*, Worth Publishers, New York.
- Louis Berger Consultancy (2008), *General Transport Master Plan*, MT, București.
- Ministerul Transporturilor (2007), *Programul Operațional Sectorial Transport 2007-2013*, www.mt.ro [ultima accesare 23 ianuarie 2009].
- NEA/INFRAM (2007), *Final Report Immediate Technical Assistance for Management Review CNADNR*, Rijswijk, CNADNR, București.
- Newbery, D. (1988), „Road Damage Externalities and Road User Charges”, *Econometrica*, vol. 56, nr. 2, pp. 295-316, www.jstor.org/stable/1911073 [ultima accesare 6 octombrie 2008].
- Newbery, D. ; Hughes, G.A. ; Paterson, W.D.O și Bennathan, E. (1988), „Road Transport Taxation in Developing Countries”, Discussion Paper 26, World Bank, Washington D.C.
- Nuțu, A.O. (2008), *Capacity Constraints in the Transport Sector in România*, Centrul Român de Politici Economice, București, volumul conferinței „Competitivitate, creștere economică și convergența venitului real”, 21-22 aprilie 2008, CERPE, CERPE/Ministerul Finanțelor, București.
- Ruffner, M. ; Wehner, J. și Witt, M. (2005), *Budgeting in România, Organization for Economic Cooperation and Development*, www.oecd.org/dataoecd/24/8/39997341.pdf [ultima accesare 11 decembrie 2008].
- Rolle, C. (2005), *Road Pricing: The Case For and Against*, www.maths.tcd.ie/local/JUNK/econrev/ser/html/road.html.
- Societatea Academică din România (2007), „Drumuri în lucru?”, Policy Brief 26, www.sar.org.ro/index.php?page=articol&id=213.
- Steering Committee (2007), *Meeting for Improvement of the Institutional Capacity of the Transport Sector*, MT, București.
- Talvitie, A. (2004), *Experience With Road Financing in EU Accession Countries, Latin America, and Africa*, Birmingham University Senior Road Executive program, republicat, World Bank, Washington D.C.

- Walters, A.A. (1968), *The Economics of Road User Charges*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- World Bank (2003-2008), *Aide Memoires on Transport Missions*, Washington D.C.
- World Bank (2001), *Commercialization of Road Agencies*, Washington D.C., www.worldbank.org/transport [ultima accesare 29 ianuarie 2009].
- World Bank (2000a), „Road Funds 1 : What Went Wrong?“, *World Highways*, vol. 9, nr. 6, Washington D.C.
- World Bank (2000b), „Summaries of Road Fund Administrations in Japan“, New Zealand, and USA, *Road Financing Learning Series*, Washington D.C.
- World Bank (2006), „Summary of Legal, Institutional and Financial Position CNADNR and Review of Options“, Washington D.C., nepublicat.
- World Bank (2004), *Transport Restructuring Project*, Project Appraisal Document, Washington D.C.
- World Bank (2006), *Public Expenditure and Institutional Review*, Washington D.C.

*** Discuții informale cu experți în sectorul rutier din CNADNR, MT, JASPERS, European Investment Bank, European Bank for Reconstruction and Development (2005-2008), World Bank (2003-2008): Talvitie, A., Consultant și fost Task Team Leader pe proiecte de transport, Kerali, H., Task Team Leader proiecte transport, Senior Transport Sector Specialist.



Capitolul VI

Fondurile structurale. Probleme, soluții și perspective pentru România

Alina Bouroșu*

Rezumat

Capitolul de față reprezintă o analiză a stadiului în care se află România în procesul de construcție și de consolidare a capacității sale administrative, în procesul de atragere a resurselor financiare europene și de direcționare a acestora către sectoarele deficitare ale economiei. Evaluarea sistemului de implementare a fondurilor structurale presupune crearea unei imagini asupra designului programului în relație cu resursele disponibile și cu obiectivele propuse.

Analiza începe cu o scurtă introducere în noțiunile teoretice cu privire la principiile care guvernează politica europeană de coeziune, pentru perioada de programare 2007-2013. Ulterior acestei introduceri sunt identificate caracteristicile principale ale sistemelor de management al fondurilor structurale, pentru ca apoi accentul să cadă asupra României, prin evidențierea problemelor de management cu care se confruntă în atragerea și gestionarea fondurilor europene.

Introducere

Procesul de aderare la Uniunea Europeană a presupus, printre altele, asigurarea unei dezvoltări a capacității administrative a țărilor candidate. În acest context, se poate vorbi de o regenerare a concepției asupra administrației publice și asupra sistemelor

* Beneficiară a proiectului „Burse doctorale în sprijinul cercetării : competitivitate, calitate, cooperare în Spațiul European al Învățământului Superior”, proiect cofinanțat de Uniunea Europeană prin Fondul Social European, Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013.

de management public a statelor candidate, prin contactul cu noile concepte în domeniu : noua guvernare, bugetarea pe proiecte, dezvoltarea parteneriatului public-privat. Atât pe parcursul procesului mai sus amintit, cât și după momentul aderării, capacitatea managementului public a noilor state membre este privită din perspectiva performanței, a abilității de a dezvolta planuri strategice și sisteme de implementare, în vederea atingerii obiectivelor de pe agenda Lisabona (creștere economică durabilă, stabilitate și coeziune economică și socială)¹. În plus, astăzi, capacitatea administrativă a noilor state membre parcurge momente dificile în încercarea de a depăși criza economică mondială și de a identifica cele mai eficiente sisteme de management și metode de redresare economică.

Din considerentele de mai sus, resursele financiare puse la dispoziția statelor membre sau statelor candidate, de către Uniunea Europeană, sunt instrumente importante în susținerea dezvoltării economice și sociale, a dezvoltării durabile, a protecției mediului, în reducerea efectelor crizei economice mondiale. Statele menționate trebuie să fie conștiente de aceste instrumente financiare și să-și dezvolte un sistem care să le asigure o capacitate ridicată de absorbție și o utilizare cât mai eficientă a respectivelor resurse, în funcție de problemele structurale cu care se confruntă la nivel intern.

Prin acest demers îmi propun să realizez o analiză a stadiului în care se află România în procesul de construcție și de consolidare a capacității sale administrative, în procesul de atragere a resurselor financiare europene și de conturare a unei strategii eficiente de direcționare a acestora către sectoarele deficitare ale economiei. Trebuie precizat faptul că nu există o rețetă unică la nivel european de creare a unui astfel de sistem de management, însă trebuie să fim conștienți că principiile promovate de Uniunea Europeană în domeniul managementului public trebuie îmbrăcate în realitățile economico-sociale ale fiecărei țări, inclusiv ale României. Crearea unui astfel de sistem de implementare, capabil să facă legătura dintre principiile noului management public, transparența impusă de Uniunea Europeană și o administrație publică în curs de modernizare, se confruntă cu numeroase probleme de structură, de evaluare, de management. Pe parcursul capitolului voi aborda problemele care au apărut în sistemul de implementare creat de România în vederea absorbției fondurilor structurale și soluțiile care pot fi conturate pentru îmbunătățirea cadrului instituțional și atingerea obiectivelor stabilite.

1. Consiliul European de la Lisabona, 2000, stabilește ca obiectiv strategic transformarea Uniunii Economice în cea mai competitivă și dinamică economie din lume, bazată pe cunoaștere, asigurarea unui număr sporit de locuri de muncă și a unei mai mari coeziuni sociale. Acest obiectiv va fi atins prin dezvoltarea unei economii dinamice, bazate pe cunoaștere, prin intensificarea ratei de creștere economică, prin creșterea gradului de ocupare a forței de muncă, prin modernizarea sistemului de protecție socială și, nu în ultimul rând, prin promovarea dezvoltării durabile și a protecției mediului (europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm).

Analiza va începe cu o scurtă introducere în noțiunile teoretice cu privire la principiile care guvernează politica europeană de coeziune, pentru perioada de programare 2007-2013. După această introducere voi identifica situația în care se află România din perspectiva respectării principiilor mai sus amintite, evidențiind problemele de management cu care se confruntă în atragerea fondurilor europene și în direcționarea acestora către problemele prioritare naționale.

Dimensiuni teoretice ale evaluării sistemului de implementare a fondurilor structurale

Evaluarea este una dintre etapele sistemului de implementare a politicii europene de coeziune, ce presupune crearea unei imagini asupra designului programului în relație cu resursele disponibile și cu obiectivele propuse. De altfel, în ultimii ani, Comisia Europeană a acordat acestei etape un rol din ce în ce mai important în vederea creării premiselor adecvate alocărilor financiare și controlului utilizării eficiente a fondurilor de către statele membre, conform obiectivelor stabilite. Cu toate acestea, la ora actuală încă nu putem vorbi de o formulă magică (o metodologie, anumite linii directoare) care să se plieze pentru orice tip de evaluare în contextul managementului fondurilor structurale.

Evaluarea în acest domeniu este o etapă complexă ce trebuie să analizeze din diferite perspective întregul sistem de management, pornind de la context, de la cadrul legislativ, de la aplicarea principiului partenerial, a procedurilor financiare și de control, de la strategiile de acțiune ale actorilor și ajungând până la sublinierea factorilor și influențelor procesului de implementare asupra rezultatelor economice și sociale.

Deși există o serie de principii care să ghideze procesul de evaluare în implementarea fondurilor structurale, acestea traducând complexitatea intervențiilor finanțate prin instrumentele financiare, se evidențiază necesitatea unei abordări integrate² a procesului de evaluare. Abordarea clasică a procesului de evaluare în implementarea fondurilor structurale evidențiază eficiența intervenției financiare cu obiectivele propuse, conform unei logici cauzale, pornind de la indicatorii de input și concluzionând asupra indicatorilor de rezultat și de impact. Principiile pe care se axează acest tip de abordare sunt:

- Relevanța – asocierea nevoilor priorităților programului, proiectului;
- Eficiența – asocierea între rezultatele obținute și costurile plătite pentru a obține respectivele rezultate;

2. O abordare integrată presupune un management logic și sistematic în ceea ce privește luarea de decizii strategice și crearea de instrumente operaționale, care iau în considerare toate aspectele conexe ce conduc la funcționarea eficientă a unui program/a unei strategii/a unei organizații. În acest capitol, prin programe integrate se înțelege realizarea unor scheme de finanțare care să cuprindă priorități economice, sociale, de transport, culturale, în vederea atingerii obiectivelor propuse.

- Eficacitatea – atingerea obiectivelor programelor operaționale ;
- Utilitatea – răspunsul la nevoile economico-sociale și îmbunătățirea calității vieții prin respectivele intervenții ;
- Sustenabilitatea – posibilitatea continuării respectivelor intervenții după sistarea finanțării³.

Evoluția politicii de coeziune și caracteristicile sale specifice sunt principalele cauze care fac dificil procesul de evaluare. Obiective intangibile sau greu de măsurat, complexitatea relației cauză-efect a intervențiilor integrate și a rezultatelor obținute, evidențierea acestora la nivel sistemic, multidimensionalitatea ei într-un context dinamic și flexibil al vieții sociale – toate aceste elemente trebuie prevăzute în designul procesului de evaluare pentru a obține o imagine cât mai realistă asupra impactului politicii de coeziune.

În articolul „Evaluating New Regional Policies: Reviewing the Theory and Practice”, Diez abordează tocmai acest subiect al imposibilității modelelor clasice de evaluare de tip black-box de fi utilizate în procesul de evaluare a implementării fondurilor structurale și al necesității revizuirii modelelor teoretice de evaluare. Printre argumentele aduse în discuție se numără următoarele :

- Caracterul obiectivelor programelor finanțate din fondurile structurale, care încearcă mai degrabă să inducă schimbări în comportamentul beneficiarilor, a regiunilor. Introducerea așa-numitului concept de regiuni care învață. Efectele acestor politici nu sunt doar de natură economică (cum ar fi creșterea competitivității), ci și de natură comportamentală pentru actorii sociali ;
- O perspectivă holistică ar fi mai adecvată procesului de evaluare a politicilor regionale, iar studiile de caz ar conferi o imagine detaliată asupra complexității structurilor relaționale. Acestea nu pot fi reduse la bidimensionalitatea relației cauză-efect și la individualizarea clară a acestei relații. Implementarea unui program afectează societatea în întregul ei, pe diferite paliere : economic, social, educațional, instituțional etc. ;
- Particularitatea politicilor regionale care răspund la anumite probleme specifice. Distribuția rolurilor între diferitele organizații sunt influențate de canalele și mecanismele specifice de interacțiune și comunicare într-un anumit context. Deși nu sunt adepta particularismului, politica regională și zonele de acțiune ale acesteia stau sub acest însemn. Principiul subsidiarității pledează pentru particularism, descentralizarea implementării politicii de coeziune demonstrând acest lucru ;
- Dinamica procesului de implementare și interacțiunile permanente care au loc între capitalul social, economic, cultural, financiar pe perioada implementării unui program. Nu se pot ține sub control celelalte variabile exterioare intervenției programului. Interrelaționarea acestora este evidentă și continuă și trebuie luată

3. „Guidelines for the ex post evaluation of objective 5 B programmes 1994-1999 programming period”, European Commission, ec.europa.eu/agriculture/eval/ben.pdf.

în calcul în procesul de evaluare. De exemplu, criza economică mondială impune necesitatea revizuirii previziunilor inițiale și a obiectivelor asumate prin programele operaționale și strategiile naționale (Diez, 2002).

La aceste elemente aș mai adăuga finanțarea de proiecte integrate sau sprijinirea dezvoltării durabile. Evaluarea acestor genuri de proiecte/programe presupune o multidimensionalitate a designului de evaluare și necesitatea luării în considerare a impactului provocat în mai multe domenii și activități. Evaluarea fondurilor structurale trebuie să cuprindă ideea de programare pe mai multe nivele, implementată într-un context al multiplilor actori instituționali și organizaționali.

În opinia mea și în concluzia celor de mai sus, evaluarea trebuie să înglobeze cele două abordări: una centrată pe performanța managementului fondurilor structurale și pe culegerea datelor cu privire la indicatorii programului și rezultatele acestuia și cealaltă bazată pe identificarea influențelor și relațiilor existente între rezultatele obținute și alți factori (valori, priorități, agenda politică, contextul evoluției indicatorilor socioeconomi) care au intervenit de-a lungul implementării programului.

Pentru mersul de față se va lua în considerare această abordare duală a evaluării, însă fără a avea pretenția de a epuiza toate variabilele ce pot fi luate în considerare într-o evaluare a fondurilor structurale. În plus, realizarea unei evaluări complete, care să cuprindă toate dimensiunile, pentru perioada de implementare 2007-2013 a fondurilor structurale, chiar și doar într-o anumită țară, nu poate fi realizată la numai doi ani de implementare, fiind parcursă o perioadă mult prea scurtă pentru a putea măsura îndeplinirea indicatorilor. Suntem abia în etapa semnării de contracte, implementarea acestora fiind în curs de realizare, iar indicatorii la momentul de față tinzând spre zero. Cu toate acestea, acest lucru nu ne împiedică să încercăm o analiză a sistemului de implementare a fondurilor structurale, a tendinței pe care o anumită țară o poate avea în atingerea unui grad ridicat de absorbție.

În al doilea rând, deși putem vorbi deja de unii factori adiționali care influențează în mare măsură obiectivele asumate de o anumită țară prin documentele strategice, nu cunoaștem amploarea, durata fenomenelor și consecințele socioeconomice pe care acestea le pot avea pe termen scurt și mediu. Mă refer aici la criza economică mondială și la seriile de măsuri prin care se încearcă diminuarea efectelor acesteia. De exemplu, în România, ca și în multe alte țări, cunoaștem faptul că s-a apelat la o serie de împrumuturi externe, însă nu cunoaștem condițiile rambursării acestora și nici direcțiile de investire a respectivelor fonduri, iar acestea vor avea un impact în economia absorbției fondurilor și în situația macroeconomică a țării respective.

În al treilea rând, sistemul de implementare pentru unele programe operaționale nu este acreditat de Comisia Europeană, prin urmare mai pot interveni schimbări relevante în cadrul acestora.

Pornind de la cele menționate mai sus, mă voi concentra asupra sistemului de implementare a fondurilor structurale în România, asupra perspectivei evoluției ratei de absorbție și a problemelor pe care actualul sistem le generează în privința îndeplinirii obiectivelor asumate și a soluțiilor care pot fi abordate.

Politica europeană de coeziune: principii, instrumente și dezbateri teoretice

„Gândirea convențională consideră că marile disparități economice și sociale care există în interiorul Uniunii Europene pot fi reduse prin aplicarea unor instrumente redistributive specifice, numite Fondurile structurale și de coeziune. Termenul coeziune este folosit pentru încercarea de a reduce disparitățile economice și sociale din regiunile dezvoltate și cele sărace ale Europei.”

Cris Rumford, *The european Union, A Political Sociology*

Politica europeană de coeziune a început să fie dezvoltată la nivel european cu scopul de a susține regiunile defavorizate în vederea diminuării disparităților economice și sociale dintre regiunile statelor membre. Procesul de evoluție și de consolidare a acestei politici este în strânsă legătură cu cel de consolidare a Uniunii Europene, cel din urmă creând premisele celui dintâi, în special prin dezvoltarea dimensiunii teritoriale de extindere a comunității europene.

În perioada sa de debut, politica europeană de coeziune avea la dispoziție un instrument financiar (Fondul European pentru Dezvoltare Regională – FEDR) propriu-zis la care se mai adăugau alte fonduri și instituții care aveau o oarecare implicație asupra discrepanțelor regionale. Pe scara evoluției și consolidării acestei politici s-a realizat un progres marcat de descentralizarea instituțională a sistemului de implementare, de multiplicarea instrumentelor financiare coroborată cu alocări financiare din ce în ce mai substanțiale, de simplificarea și concentrarea obiectivelor propuse. Fiecare extindere a UE a contribuit atât la creșterea resurselor financiare la nivel comunitar, cât și la apariția de noi regiuni defavorizate care intrau sub obiectivele politicii europene de coeziune.

Astfel, reformele privind politica europeană de coeziune au urmărit să impună criterii geografice și funcționale legate de gestionarea fondurilor structurale, concentrând cheltuielile în regiunile și statele cele mai puțin dezvoltate și cu resurse deficitare, susținând solidaritatea statelor mai dezvoltate în favoarea celor mai puțin dezvoltate, cu scopul creării unei Uniuni mai competitive și mai uniforme din punct de vedere al dezvoltării economice și sociale.

Așa cum am văzut, conceptul de coeziune este corelat cu cel de redistribuire, de solidaritate proactivă, în sensul creării mecanismelor necesare stimulării dezvoltării economice și sociale. Alături de aceste dimensiuni ale termenului coeziune, M. Dean, în „Governmentality : Power and Rule in modern society”, argumentează mai degrabă în favoarea alinierii conceptului cu cel de competitivitate și creștere economică (Dean, *apud* Rumford, 2002). Pornind de la obiectivele concentrate ale politicii europene de coeziune în corelație cu cele stipulate în Agenda Lisabona, menționate în introducere, se remarcă o evoluție a teoriei care înglobează concepția fondurilor structurale ca instrumente de redistribuire în vederea reducerii disparităților regionale către considerarea acestora mai degrabă ca instrumente legate de

stimularea competitivității, de mediu, de sustenabilitate socială. În susținerea acestei idei, Dirk Ahner, directorul Directoratului General pentru Politică Regională, afirmă că „politica regională nu este orientată numai spre solidaritate, ci și spre dezvoltarea economică, motiv pentru care aceasta ar trebui extinsă pentru întreaga Uniune și nu numai pentru zonele sale mai sărace”⁴.

În afara acestor elemente de natură teoretică, astăzi, dezbaterile la nivel european cu privire la fondurile structurale se duc mai ales la nivel politic, între statele membre care apar ca fiind contribuitoare nete la bugetul Uniunii Europene și beneficiarii neti ai fondurilor structurale, respectiv noile state membre⁵. De asemenea, nu trebuie omisă concentrarea dezbaterilor asupra viitorului politicii europene de coeziune din perspectiva continuării simplificării sistemului de implementare a acesteia, prin definirea și delegarea clară a responsabilităților diferitelor niveluri de decizie⁶.

Politica europeană de coeziune: sistemul de implementare

„Abordarea cea mai influentă în studierea rolului regiunilor și a politicii de coeziune în cadrul UE este guvernanta stratificată.”

Cris Rumford, *The european Union, A Political Sociology*

Conceperea sistemului de implementare este un factor-cheie în punerea în practică a unei politici publice, determinând atât inputurile, cât și outputurile acesteia, deciziile strategice legate de alocarea de resurse pe parcursul perioadei de implementare. Așa cum am văzut în secțiunea anterioară, reformele realizate asupra politicii europene de coeziune sunt legate în principal de simplificarea cadrului instituțional și legislativ privind sistemul de management al acesteia.

De-a lungul anilor, sistemele de implementare a fondurilor structurale au devenit din ce în ce mai sofisticate și mai integrate, dar și mai descentralizate. Conceptul de parteneriat și implicarea sectorului privat și nonguvernamental au constituit elemente importante care au marcat evoluția modului de implementare a fondurilor structurale.

În articolul „Coeziunea și fondurile structurale. Presiuni multiple în direcția reformei”, David Allen identifică patru principii în jurul cărora este constituit sistemul de implementare a fondurilor structurale. Acestea sunt:

- Concentrarea măsurilor în jurul obiectivelor prioritare;
 - Programarea, prin care sunt finanțate programe multianuale, multiregionale.
- Aceasta oferă garanția stabilității și, respectiv, a impactului respectivelor programe.

4. Dirk Ahner, „Conference Debates Future of European Cohesion Policy”, www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/slovenia-news/6265/6286/.

5. Judit Kálmán, „Possible Structural Funds Absorption Problems. The Political Economy View with Application to the Hungarian Regional Development Institutions and Financial System”, lgi.osi.hu/publications/2002/105/Marcou-Hungary.pdf.

6. *Idem*.

- Adicionalitatea prin care alocările din fondurile structurale pentru fiecare țară în parte sunt suplimentate prin cofinanțarea de la bugetul național ;
- Parteneriatul la nivel național, regional și local în vederea implementării programelor multianuale. Acest principiu a fost extins prin reforma din 1988, când s-a încercat implicarea partenerilor regionali și locali la partenerii sociali în diferitele etape ale procesului de implementare a programelor operaționale. Principiul partenerial încurajează stabilirea anumitor mecanisme de cooperare între actorii societali în vederea implementării politicilor publice. De asemenea, accentul poate cădea și asupra transparenței deciziilor în implementarea programelor operaționale, alături de legitimarea și justificarea intervenției guvernamentale.
- Subsidiaritatea (David, *apud* Wallace și Pollack, 2005) – rezolvarea problemelor din cadrul unui sistem are loc la nivelul subsistemelor în care ele apar. Trebuie intervenit numai atunci când este necesar, subsistemele fiind încurajate să-și rezolve singure problemele, fără să apeleze la nivelul ierarhic superior.

Sistemul de implementare a fondurilor structurale este bazat pe o serie de cerințe obligatorii impuse de regulamentele și documentele orientative care guvernează politica de coeziune a Uniunii Europene, urmând întregul ciclu de implementare a unui program – de la programare, incluzând identificarea problemelor, formularea de soluții, decizii de finanțare, sistem de implementare, la proceduri de monitorizare, evaluare și control.

Din cele expuse mai sus, putem afirma, fără prea multe ezitări, că politica europeană de coeziune este un colos dificil de gestionat, fiind necesare corelarea și intersectarea acțiunilor pe mai multe paliere. Dificultatea implementării provine din crearea anumitor circuite ale resurselor financiare, din stabilirea unor seturi de proceduri de lucru care trebuie urmate : de exemplu, aplicarea principiului rambursării cheltuielilor care presupune ca beneficiarul să cheltuie bani din bugetul propriu, care, în urma unui proces de autorizare și certificare, se rambursează din bugetul național, pentru ca ulterior să fie solicitați banii de la Comisia Europeană. De asemenea, implementarea programelor europene se complică prin procesele de informare și comunicare între multiplele nivele de implementare, prin cele de monitorizare și control, și respectiv prin procesele de negociere între Comisia Europeană, administrațiile centrale și serviciile descentralizate. Stratificarea acțiunilor și deciziilor reprezintă una dintre principalele caracteristici ale sistemului de implementare a politicii europene de coeziune. În implementarea acestei politici vorbim despre nivelul comunitar, nivelul național, nivelul subnațional (regional), paliere care se întrepătrund prin principiul parteneriatului și al acțiunilor de lobby și advocacy în luarea deciziilor strategice. Deși multiplele paliere decizionale din cadrul sistemului conferă acestuia complexitatea relațiilor instituționale, putem vorbi în același timp și de o anumită flexibilitate a acestuia, prin echilibrarea relației public-privat în încercarea de a implica actorii interesați în etapele procesului de implementare a politicii europene de coeziune.

Printre elementele principale în implementarea acestei politici distingem :

- cadrul legislativ la nivel comunitar (de exemplu, Regulamentele de implementare ale FEDR, ale FSE) și la nivel național (cadrul normativ de gestionare a fondurilor structurale dintr-o anumită țară) ;
- cadrul instituțional comunitar (de exemplu Comisia Europeană, Consiliul, Comitetul Regiunilor etc.) și național privind implementarea fondurilor structurale ;
- instrumentele financiare (Fondurile structurale la care se adaugă și Fondul de Coeziune) ;
- strategiile naționale de identificare a priorităților privind concentrarea fondurilor structurale ;
- programele operaționale (mijloacele prin care se alocă fondurile la nivel național) ;
- mecanismele de control și de evaluare (Comitetele de Monitorizare, Autoritățile de Audit, Autoritatea de Certificare și Plată).

Acest cadru general de implementare a politicii europene de coeziune se împletește cu o serie de principii și reguli ce trebuie respectate în vederea asigurării transparenței gestionării fondurilor structurale și, nu în ultimul rând, a eficienței utilizării acestora. Cu excepția regulamentelor comunitare și a instrumentelor financiare, fixe la nivel european, restul sistemului de implementare a politicii se pliază pe specificul instituțional și legislativ al fiecărui stat membru în parte. Din aceste considerente, rezultă numeroase diferențe de abordare în construcția sistemelor de implementare a fondurilor structurale, la nivel național, diferențe ce poartă amprente culturale și politice a țărilor respective. Comisarul european pentru dezvoltare regională, Danuta Hubner, în deschiderea conferinței „Success Story of the EU Cohesion Policy and problems in practice” afirma că „nu există nici o politică de succes cu o singură soluție care să se potrivească, politica de coeziune promovând flexibilitatea care permite fiecărei regiuni, fiecărui oraș să își contureze și implementeze propria strategie” (*apud* Ferry, Gross, Bachtler și McMaster, 2007). Deși toate statele membre folosesc drept cadru legislativ aceleași regulamente, mecanismele de implementare a fondurilor structurale sunt diferite de la stat la stat. De exemplu, gradul de descentralizare a sistemelor de implementare depinde de specificul fiecărei țări. În Ungaria vorbim de câte un program operațional pentru fiecare regiune în parte, coordonate la nivel guvernamental, în timp ce în România vorbim de un program operațional regional care se implementează la nivel național. Deși s-au delegat o serie de atribuții unor organisme regionale, gradul de descentralizare a sistemului este mult mai redus decât în cazul vecinului său din partea de Nord-Vest. Acest lucru este reflectat și de distribuția competențelor în gestionarea programelor la nivel regional, local, național, de interese politice, de numărul și scopul programelor operaționale existente, de structurile administrative existente și de modul în care acestea sunt organizate – structuri partenoriale, agenții guvernamentale.

Un alt element demn de a fi luat în considerare este cultura politică⁷ specifică fiecărui stat membru. În unele țări, gradul de participare a actorilor interesați la deciziile politice și la implementarea acestora este mai ridicat decât în altele, iar acest lucru se traduce în diferite grade de implicare a actorilor societali în diferitele etape ale sistemului de management și control al fondurilor structurale. De exemplu, putem lua drept criteriu implicarea parteneriatelor în întregul proces de implementare a programelor operaționale sau doar în anumite etape ale procesului de gestionare a fondurilor structurale:

- în perioada de programare prin identificarea ariilor cu probleme mai ridicate, prin stabilirea grupurilor-țintă și a beneficiarilor. Complexitatea procesului de programare constă tocmai în implicarea unui număr mare de actori societali;
- în etapa de implementare a programului prin receptivitatea față de nevoile actorilor interesați și față de studiile efectuate de aceștia, transpuse într-un sistem de comunicare bidirecțională cu feedback din ambele părți;
- în etapele de monitorizare și evaluare a proiectelor și programelor prin stabilirea criteriilor de evaluare și prin participarea activă la acest proces.

Așa cum se demonstrează în lucrarea *Turning strategies into projects: The implementation of 2007-2013 structural funds programmes*, privind sistemele de implementare a fondurilor structurale pentru perioada 2007-2013 în statele membre ale Uniunii Europene, se poate vorbi de o evoluție a atribuțiilor în ceea ce privește Comitetele de Monitorizare a programelor operaționale „spre sisteme integrate de control și de evaluare a proiectelor”, de o creștere a trendului legat de participarea partenerilor economici și sociali la implementarea programelor, de întărirea structurilor parteneriale pe verticală și orizontală. Ultimele două elemente se referă, în special, la prevederile Agendei Lisabona, care susține implicarea partenerilor sociali nu numai în organismele de avizare și, respectiv, în comitetele de monitorizare, ci și ca participanți activi în implementarea programelor operaționale.

O altă dimensiune pe care o putem aborda în problematica caracteristicilor sistemelor de implementare a fondurilor structurale în statele membre este legată de dinamica acestora în ceea ce privește problemele sociale la care trebuie să răspundă. Fiecare țară își construiește propria strategie de dezvoltare în funcție de sectoarele deficitare pe care le are, de resursele și potențialul de care dispune într-un anumit domeniu de activitate. În unele țări se dorește dezvoltarea unei anumite activități economice în comparație cu altele, în funcție de realitățile economico-sociale ale zonei. În plus, organizarea instituțională are și ea un cuvânt de spus în personalizarea sistemului de implementare a fondurilor structurale într-o anumită țară.

7. Termenul „cultură politică” se referă la orientările politice specifice – atitudini față de sistemul politic și diferitele sale părți, precum și atitudini față de rolul binelui în sistem, la un set de orientări față de un set special de obiecte și procese sociale. Se identifică trei moduri de orientare politică a indivizilor, iar procesul politic se consideră a fi constituit din două modalități determinate de accentul care cade pe procesul de elaborare a politicilor publice (intrări sau ieșiri) (Almond și Verba, 1996).

În tabelul de mai jos voi detalia tocmai diferențele dintre palierul comunitar și cel național ale sistemului de implementare aferent politicii europene de coeziune.

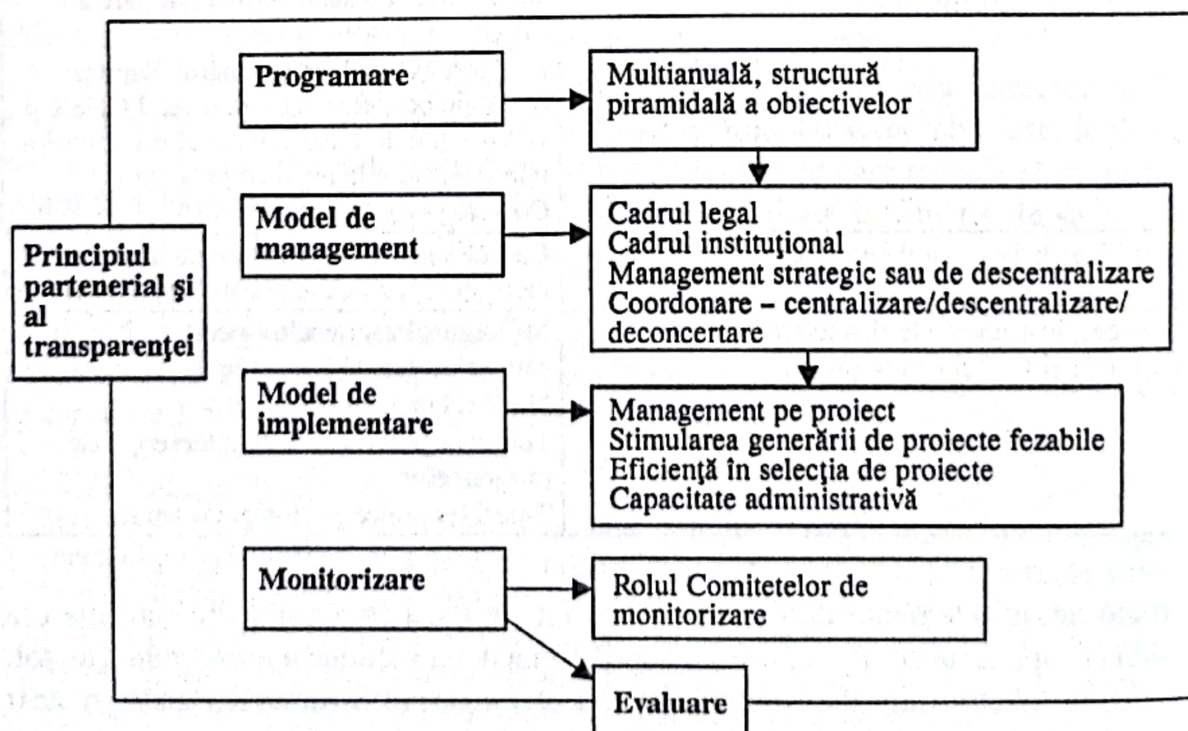
SISTEMUL DE IMPLEMENTARE A POLITICII EUROPENE DE COEZIUNE	
Elemente comune la nivel european	Elemente specifice la nivel național
Principiul parteneriatului Regionalizare, descentralizare Subsidiaritate Adiționalitate Management de proiect Programare multianuală Transparență	Principiul parteneriatului Regionalizare, descentralizare, deconcentrare, centralizare Cofinanțare la nivel de program, la nivel de proiect Management de proiect Programare multianuală Stimularea generării de proiecte fezabile Eficiență în selecția de proiecte Transparență Capacitate administrativă Capacitate de absorbție
Politica europeană de coeziune	Politica de dezvoltare economică și socială națională Priorități naționale
Cadrul instituțional comunitar Coordonare (Comisia Europeană) Implementare Monitorizare Evaluare (la nivelul politicii europene de coeziune) Control	Cadrul instituțional național – conform competențelor specifice Coordonare (Coordonator Cadrul Național Strategic de Referință – CNSR) Implementare (Autoritățile de Management al programelor operaționale) Monitorizare (Comitetul de Monitorizare a CNSR și Comitetele de monitorizare a programelor operaționale) Evaluare (Coordonator Cadrul Național Strategic de Referință – la nivelul CNSR și Autoritățile de Management al programelor operaționale – la nivel de program) Control (Autoritatea de Audit)
Cadrul legislativ – regulamentele	Cadrul legislativ – regulamentele și legislația specifică națională
Mijloace: instrumentele financiare –fondurile structurale și fondul de coeziune	Mijloace: Programele Operaționale prin care se accesează fondurile Numărul programelor Tematica și domeniile de intervenție ale programelor Tipuri de proiecte – integrate sau nu

Toate aceste elemente descrise au survenit pe baza procesului de reformare a politicii europene de coeziune, proces abordat în a doua secțiune a prezentului capitol. În articolul „Reforming the implementation of European Structural Funds. A next

development step”, Lang, Naschold și Reissert încearcă să încadreze în modele reformele sistemului de implementare a fondurilor structurale, vorbind de o evoluție spre un model de descentralizare administrativă și management strategic. Cele două modele se deosebesc prin patru dimensiuni :

1. Management și programare. Modelul de descentralizare administrativă se caracterizează prin obiective clar enunțate și detaliate și includerea indicatorilor, în timp ce modelul strategic vorbește despre un acord asupra cuantificării obiectivelor principale și a indicatorilor-cheie ;
2. Structura de implementare. În cadrul modelului de descentralizare administrativă apare descentralizarea administrativă a deciziilor, dar cu menținerea aprobării centrului, pe când celălalt model este caracterizat prin descentralizarea programării și implementării la nivelul statului membru și prin păstrarea rolului de antrenor de către Comisia Europeană ;
3. Incluziunea regională. Accentul cade pe informarea și participarea actorilor sociali (subregionali și parteneri sociali) în cazul modelului de descentralizare administrativă și, respectiv, pe împuternicirea și extinderea dimensiunii regionale (instituții locale și actori societali) în cazul modelului de management strategic ;
4. Îmbunătățirea și evoluția mecanismelor. Specifice modelului de descentralizare administrativă sunt monitorizarea sistematică, evaluarea și măsurile de control financiar, în timp ce pentru al doilea model este specific procesul decizional continuu și orientat spre monitorizarea și evaluarea sistemului (incluzând evaluări strategice transnaționale), alături de controlul financiar.

Figura 1. Caracteristicile etapelor sistemelor de implementare a fondurilor structurale



Reforme sistemelor de implementare a fondurilor structurale pendulează între cele două modele, noile provocări ale managementului în domeniu fiind legate tocmai de dezvoltarea de parteneriate strategice pe termen lung, de căutarea de noi modalități de investiție în resursele umane implicate, de simplificarea sistemelor și de clarificarea rolurilor organismelor intermediare prin procesul de descentralizare, de asigurarea unor scheme de monitorizare și evaluare eficiente a programelor. Așa cum afirmă Hooghe și Keaning, în aplicarea fondurilor structurale este necesară mobilizarea atât a actorilor sub-naționali publici, cât și a celor privați, cu scopul „îmbunătățirii capacității de guvernare a întregului sistem” (Hooghe și Keaning, 1994, *apud* Wallace, Wallace și Pollack, 2005).

Perioada de programare 2007-2013

„Utilizarea fondurilor pe parcursul anilor următori ne va permite realizarea concretă a obiectivelor noastre de creștere economică și creare de locuri de muncă... Programele prevăzute pentru noua perioadă vor concretiza prioritățile UE, și anume creșterea economică, crearea de locuri de muncă și dezvoltarea durabilă. Investiții considerabile vor fi, de asemenea, consacrate energiilor regenerabile și eficienței energetice, precum și infrastructurilor importante la nivel european.”⁸

Danuta Hubner, *Comisarul european pentru politică regională*

În noul context european, marcat de extinderea Uniunii Europene în anul 2007, a avut loc o reformă importantă a politicii de coeziune, urmărind implementarea unui nou cadru de programare, care să descentralizeze procesul de programare, de implementare și de luare a deciziei. Din perspectiva României, ca stat membru al Uniunii Europene, această perioadă de programare este o provocare, beneficiind de alocări financiare importante, pentru care, pentru a le absorbi, trebuie să își dezvolte un cadru instituțional eficient și o serie de mecanisme de implementare adecvate obiectivelor asumate. Ca abordare, managementul strategic al politicii structurale pare să fie dominant pentru această perioadă de programare în ceea ce privește fondurile structurale. Prin managementul strategic al politicii structurale se au în vedere descentralizarea programării, simplificarea administrării fondurilor, implicarea comitetelor de monitorizare în programare, întărirea funcției de management a acestora, încercarea de a încorpora în sistemul de management a doi noi actori, respectiv partenerii economici și sociali și actorii subnaționali, regionali și locali, cum ar fi autorități locale, grupuri de cetățeni.

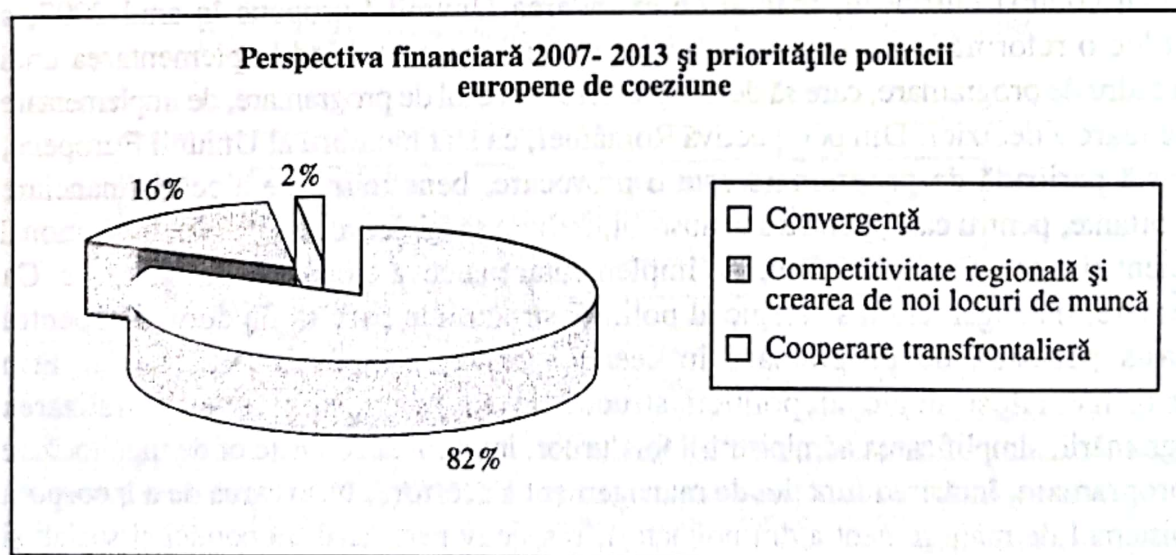
Pentru perioada 2007-2013, obiectivele strategice ale intervențiilor finanțate prin fondurile structurale au fost structurate în două obiective teritoriale și unul tematic :

8. www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/457&format=PDF&aged=1&language=RO&guiLanguage=fr.

- **Obiectivul 1** – Convergență pentru promovarea dezvoltării structurale a regiunilor mai slab dezvoltate, prin furnizarea unei infrastructuri de bază și încurajarea investițiilor în activități economice de afaceri ;
- **Obiectivul 2** – Competitivitate regională și ocuparea forței de muncă ; adaptarea și modernizarea politicilor și sistemelor de educație, instruire și angajare a forței de muncă ;
- **Obiectivul 3** – Cooperare transfrontalieră – sprijină conversia economică și socială a zonelor care se confruntă cu dificultăți de natură structurală aflate în zonele de graniță la nivelul UE.

În vederea susținerii acestor trei priorități, perspectiva financiară a Uniunii Europene pentru perioada 2007-2013 dispune pentru creșterea economică și crearea de locuri de muncă de 72.120 de milioane de euro⁹, iar pentru coeziune pentru creștere economică și crearea de locuri de muncă aceasta este de 307.619¹⁰ milioane de euro¹¹.

Cele trei priorități ale politicii europene de coeziune (convergență, competitivitate regională și crearea de noi locuri de muncă și cooperarea teritorială) sunt finanțate cu preponderență din cel de-al doilea capitol al structurii perspectivei financiare a Uniunii Europene, respectiv coeziune pentru creștere economică și crearea de locuri de muncă. Cele mai multe fonduri alocate sunt pentru Obiectivul Convergență, respectiv aproximativ 82% din totalul fondurilor destinate Politicii Europene de Coeziune, ceea ce evidențiază faptul că cel mai important rol pe care îl acordă UE în realizarea acestei politici este legat de reducerea disparităților economice dintre regiunile europene.



Sursa : ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/87677.pdf.

9. Estimarea este realizată la prețurile din 2004.

10. *Idem*.

11. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf.

Acest obiectiv trebuie, de asemenea, susținut prin măsuri legate de crearea de noi locuri de muncă și de stimularea competitivității regionale. Cea mai mică alocare, respectiv aproximativ 2% din bugetul alocat politicii europene de coeziune, este destinată cooperării transfrontaliere și dezvoltării zonelor de graniță la nivelul UE.

Alocările la nivelul statelor membre demonstrează faptul că noile state membre dispun de aproximativ 51,3% din totalul resurselor politicii europene de coeziune, care în medie reprezintă aproximativ 3,5% din PIB-ul acestor țări (Susanu, 2008). România se situează între primele nouă state ca volum al alocărilor din fondurile structurale pentru perioada 2007-2013, beneficiind în contextul politicii europene de coeziune de alocări financiare de 19,2 miliarde de euro, dintre care 12,6 miliarde de euro sunt alocate pentru obiectivul convergență, 6,5 miliarde de euro, din fondul de coeziune și 4,5 milioane de euro pentru cooperarea teritorială europeană¹².

România trebuie să demonstreze că este capabilă să absoarbă aceste fonduri, însă nu oricum, ci prin conturarea unei strategii de investire a acestor fonduri în principalele probleme cu care se confruntă în vederea recuperării decalajelor interregionale la nivel național și comunitar. În contextul crizei economice mondiale, care își face simțită prezența și în România, fondurile structurale constituie un ajutor demn de luat în considerare în vederea menținerii (chiar și temperat) a trendului dezvoltării economice pe care țara noastră l-a cunoscut în ultimii ani. Dar să vedem care este situația absorbției fondurilor și implementării programelor operaționale din România. În secțiunea următoare voi încerca o radiografiere a problemelor cu care se confruntă România în tot acest proces complex de a contribui la implementarea politicii europene de coeziune și de a corela prioritățile naționale cu cele trei obiective ale perioadei de programare 2007-2013, definite mai sus.

Situația implementării fondurilor structurale în România

Absorbția fondurilor structurale este unul dintre principalele obiective stipulate în strategia post-aderare a României, pentru acoperirea disparităților regionale atât în interiorul țării, cât și în raport cu ceilalți membri ai Uniunii Europene.

Aderarea României la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 2007, a reprezentat cheia de acces la o serie de resurse financiare gestionate prin politica europeană de coeziune, resurse pentru a căror accesare România trebuie să își dezvolte o strategie bine conturată. Accesarea fondurilor structurale este vitală pentru îndeplinirea obiectivelor economice asumate pe termen mediu și lung. Eficiența, subsidiaritatea, principiul parteneriatului, alături de o informare direcționată a potențialilor beneficiari ai fondurilor structurale, politici adiacente de asigurare a capacității administrative în utilizarea și gestionarea fondurilor structurale constituie elementele-cheie în asigurarea unei rate ridicate de absorbție a fondurilor structurale.

12. www.europe.bg/en/htmls/page.php?id=9434&category=5.

Statutul de stat candidat în procesul de integrare europeană a facilitat accesul la o serie de fonduri de pre-aderare – PHARE, ISPA, SAPARD. Experiența noilor state membre cu acest tip de instrumente financiare a facilitat crearea unui nou mod de abordare a finanțării proiectelor guvernamentale, însă această experiență a fondurilor de pre-aderare nu se transpune complet în experiență în managementul fondurilor structurale sau în capacitatea ridicată de absorbție a fondurilor structurale. Sistemele de implementare dintre cele două tipuri de fonduri diferă în ceea ce privește cantitatea resurselor financiare, procesul de programare, de dezvoltare de proiecte și procedurile de selecție. Aceste diferențieri își au originea, în principal, în sistemele financiare naționale ale statelor membre care își pun amprenta asupra sistemului de management al fondurilor structurale, așa cum am văzut în secțiunea a treia. Înainte de a vedea care este situația actuală a absorbției fondurilor structurale și care sunt problemele cu care se confruntă România în acest sens, trebuie să analizăm cadrul strategic și respectiv prioritățile asumate de țara noastră.

Cadrul strategic și prioritățile implementării fondurilor structurale în România

Implementarea fondurilor structurale în România are la bază două documente strategice, unul cu caracter general, cuprinzând toate tipurile de finanțări (programe de investiții naționale și locale, credite externe, fonduri europene pentru dezvoltare rurală și pescuit etc.) în vederea atingerii obiectivelor strategice pe termen lung ale României (Planul Național de Dezvoltare – PND), și unul cu caracter specific, cuprinzând detalierea priorităților naționale asupra cărora se va interveni prin utilizarea strictă a fondurilor structurale și a fondului de coeziune, cu cofinanțarea națională aferentă (Cadrul Național Strategic de Referință – CNSR).

Planul Național de Dezvoltare (PND), adoptat în decembrie 2005, a fost primul document strategic care a subliniat prioritățile accesului României la fondurile structurale, constituind bazele negocierii cu Comisia Europeană în vederea alocării asistenței financiare pentru perioada de programare 2007-2013 a fondurilor europene.

Documentul conturează la nivel național strategiile de concentrare a resurselor financiare, având la bază șase priorități naționale:

- Creșterea competitivității economice și dezvoltarea economiei bazate pe cunoaștere;
- Dezvoltarea și modernizarea infrastructurii de transport;
- Protejarea și îmbunătățirea calității mediului;
- Dezvoltarea resurselor umane, promovarea ocupării și a incluziunii sociale și întărirea capacității administrative;
- Dezvoltarea economiei rurale și creșterea productivității în sectorul agricol;
- Diminuarea disparităților de dezvoltare între regiunile țării¹³.

13. www.nord-vest.ro/Document_Files/PND_2007_2013_78nm8c.pdf.

Prioritățile naționale vin în completarea obiectivelor politicilor europene de coeziune, economică și socială, a politicii agricole comune și a politicii europene de pescuit. De altfel, fondurile europene sunt instrumentele financiare pe care UE le are la dispoziție în gestionarea măsurilor și programelor din cadrul politicilor comune.

Relevantă pentru acest demers este doar secțiunea din PND care creionează mijloacele de implementare a politicii de coeziune de la nivel european, transpusă la nivel național prin Cadrul Național Strategic de Referință (CNSR), prin programele operaționale finanțate din fonduri europene. Negocierile cu Comisia Europeană s-au concretizat în CNSR și respectiv într-un cadru instituțional-legal de implementare a fondurilor structurale, care s-a dorit să ia în considerare principiul segregării funcțiilor și al dezvoltării de mecanisme și proceduri eficiente în absorbția resurselor financiare menționate. CNSR face legătura între prioritățile naționale de dezvoltare, stabilite în Planul Național de Dezvoltare și prioritățile la nivel european – coeziunea economică și socială pentru perioada 2007-2013. Este important de subliniat legătura între CNSR și programele operaționale, instrumentele principale prin care se realizează diversele prevederi ale documentului strategic. În acest moment se creează ideea de piramidă a priorităților care se dezvoltă și se întrepătrund de la nivelul priorităților locale, regionale, naționale și până la nivelul priorităților politicii europene de coeziune.

Obiectivele pe termen mediu și lung asumate de România în scopul utilizării fondurilor structurale sunt :

- dezvoltarea și crearea de infrastructură în vederea dezvoltării activității economice ;
- creșterea calității resurselor umane prin investiții în training și activități educative în scopul creșterii productivității muncii ;
- acordarea de asistență financiară pentru IMM-uri prin stimularea inițiativelor de a investi, prin susținerea cercetării, inovațiilor în sistemul de management și marketing, prin creșterea productivității și reducerea costurilor de capital și de producție (Susanu, 2008).

Cele două documente strategice amintite reprezintă etalonul de referință în gestionarea fondurilor structurale, în atingerea obiectivelor investițiilor realizate prin acestea. Din păcate, aceste documente strategice nu se referă la stabilirea unor obiective intermediare măsurabile, care să ofere posibilitatea identificării stadiului la care România se află la un anumit moment și, respectiv, posibilitatea ajustării parcursului său în atingerea obiectivelor asumate pe termen lung. Obiectivul CNSR de a reduce disparitățile socioeconomice între România și Uniunea Europeană, concretizat printr-o creștere cu 15-20% a PIB-ului până în 2015 este definit fără să fie operaționalizat, fără să se specifice metoda de calcul a PIB-ului, fără să se ia în considerare evoluția economică a celorlalte state europene. În plus, creșterea PIB-ului traduce într-adevăr o creștere economică, dar nu este neapărat necesar ca aceasta să reducă disparitățile regionale sau să ducă la fenomenul de diminuare a ratei șomajului. Prin urmare, lipsa unor indicatori adecvați cu valori intermediare pe perioada de definire a strategiei determină imposibilitatea evaluării realiste a situației reale a țării respective, raportată la îndeplinirea obiectivelor propuse. Din aceste considerente, se pot realiza doar anumite prognoze cu privire la îndeplinirea respectivilor indicatori,

ținându-se cont de evoluția și de experiența acumulată în gestionarea fondurilor comunitare.

Fiecare dintre noile state membre ale UE au avut importante experiențe în gestionarea fondurilor de pre-aderare, însă adevărata capacitate administrativă și de management a unei țări trebuie să treacă testul implementării unor programe finanțate din fondurile structurale. Descentralizarea implementării la nivel național este principalul factor de diferențiere între gestionarea celor două tipuri de fonduri (pre-aderare și structurale), în favoarea implementării instrumentelor structurale. În evidențierea situației României putem afirma că startul țării noastre nu a fost promițător în îndeplinirea obiectivelor asumate, confruntându-se cu numeroase probleme în absorbția fondurilor europene, cel puțin așa o demonstrează datele existente¹⁴ până la 31 martie 2009. În cei doi ani de la aderarea la Uniunea Europeană, România nu a reușit decât să fie contribuitor net la bugetul european. Să vedem cum a evoluat situația absorbției fondurilor în cei doi ani de implementare a perspectivei financiare 2007-2013.

Gradul de absorbție a fondurilor europene după primul an de la aderarea României la Uniunea Europeană s-a situat la 21,7%, aproximativ la jumătate față de nivelul înregistrat de țări precum Cehia (41,5%), Polonia (42,8%), Ungaria (42,9%) și Slovacia (41,6%), după cum se arată într-un studiu publicat de Banca Națională a României în martie 2008¹⁵. Același studiu demonstrează faptul că ieșirile către bugetul comunitar au fost net superioare intrărilor fondurilor comunitare, ceea ce conferă țării noastre statutul de contribuitor net la bugetul Uniunii Europene. Aceeași idee este confirmată și pentru anul 2008 în articolul „Romanian Pattern in Absorption and Management of European Structural Funds: A Critical Analysis” (Susanu, 2008).

De asemenea, în 2007-2008, România nu a solicitat nici o cerere de plată de la Comisia Europeană (*payment claim*), ceea ce demonstrează că sumele din prefinanțarea de 5% primită de la Uniunea Europeană nu au fost utilizate în întregime. Cifrele nu sunt îmbucurătoare pentru țara noastră, luând în considerare faptul că România contribuie cu 2,6 miliarde de euro la bugetul european în anii 2007 și 2008 și nu a reușit să primească decât pre-finanțarea din fondurile structurale și o parte din fondurile de pre-aderare.

Sursele oficiale prezintă situația României la 31 martie 2009¹⁶ ca fiind una în care contractele încheiate reprezentau aproximativ 1,69 milioane de euro reprezentând bani UE. Din aceste date raportat la suma alocată din fondurile europene pe perioada 2007-2013, România a reușit în doi ani să contracteze aproximativ 0,08% din fondurile alocate pe perioada 2007-2008. Evoluția contractării și plăților realizate de

14. Valoarea eligibilă a proiectelor contractate la 31 martie 2009 este de 7.888.787.179 lei, din care 6.827.006.920 de lei reprezintă valoarea cofinanțării de la bugetul UE, respectiv un număr de 266 de proiecte, iar plățile efective către beneficiari sunt în valoare de 784.141.132 lei, www.fonduri-structurale.ro/detaliu.aspx?t=Stiri&eID=4380.

15. www.bnr.ro/files/d/Noutati/Prezentari%20si%20interviuri/R20080321Guv.pdf.

16. www.fonduri-structurale.ro/detaliu.aspx?t=Stiri&eID=4380.

România la termenul menționat anterior creează premise consistente pentru a ridica semnale de alarmă asupra îndeplinirii targetului de $n+3$ pentru perioada 2007-2010, în sensul creării condițiilor adecvate pentru ca sumele alocate pentru perioada menționată să poate fi efectiv cheltuite într-un interval de trei ani consecutivi. Trebuie menționat că formula $n+3$ funcționează doar pentru 2007-2010, ulterior cadul legislativ prevăzând formula de $n+2$. Prin urmare, excepția menționată trebuie susținută de o serie de măsuri care să vină în sprijinul întăririi capacității administrative și de absorbție a fondurilor în vederea atingerii obiectivelor asumate.

Întrebarea care se ridică în acest moment este legată de relevanța datelor oficiale furnizate cu privire la ratele de absorbție. Trebuie punctate câteva elemente pentru a nu fi induși în eroare:

- În situația prezentată mai sus trebuie să ținem cont de faptul că este vorba de valoarea proiectelor contractate la 31 martie 2009, și nu de plăți efective de la Uniunea Europeană către statul membru. Rata de absorbție se calculează în funcție de plățile efective realizate către beneficiari, certificate și autorizate de Comisia Europeană, pe principiul rambursării. Ratele de contractare sau efectuarea de plăți către beneficiari nu furnizează date reale pentru a putea calcula rata de absorbție a unui stat membru;
- Metodologia de calcul a ratei de absorbție trebuie să se realizeze pe diferite tipuri de fonduri în funcție de datele care se doresc a fi evidențiate. Nu există o certitudine că datele de mai sus sunt calculate la nivelul tuturor fondurilor post-aderare sau că, datorită faptului că încă ne suprapunem cu plăți efective în cadrul instrumentelor de pre-aderare, au fost și acestea luate în calculul ratei de absorbție.

Ideile enunțate mai sus au rolul de a evidenția existența anumitor probleme de definire a indicatorilor aferenți strategiei naționale de dezvoltare și de stabilire a unei metodologii adecvate procesului de monitorizare a acestora. De asemenea, modalitatea de calcul a unuia dintre cei mai importanți indici ai performanței sistemului de management al fondurilor structurale trebuie clarificată pentru a conferi o imagine reală asupra situației atragerii și investiției fondurilor europene.

Sistemul de implementare a fondurilor structurale în România

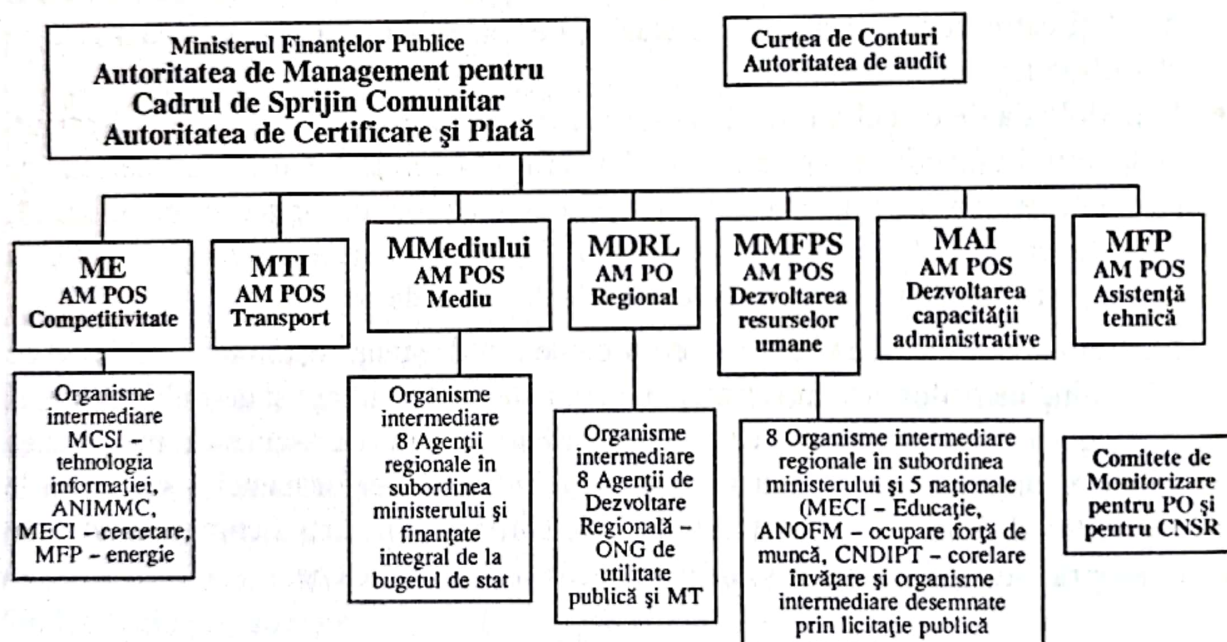
România reia experiența statelor membre care au aderat la UE în mai 2004, în sensul agreării mai degrabă a unui sistem centralizat de implementare a fondurilor structurale. Dintre cele șapte programe operaționale, doar în cadrul unuia (Programul Operațional Regional) se poate vorbi de o relativă descentralizare prin crearea organismelor intermediare în cadrul unor organizații nonguvernamentale de utilitate publică (cele opt agenții pentru dezvoltare regională) care acționează la nivelul regiunilor de dezvoltare ale României.

De altfel, sistemul de implementare pentru restul programelor operaționale este centralizat, organismele intermediare fiind în cadrul unor ministere sau în cadrul

unor agenții deconcentrate ale acestora. Dependența de centru este evidentă, iar delegarea de atribuții este cu atât mai dificilă cu cât responsabilitatea gestionării fondurilor în fața Comisiei Europene revine, conform regulamentelor comunitare, instituțiilor în cadrul cărora sunt înființate autoritățile de management pentru programele operaționale.

Structura instituțională în vederea implementării fondurilor structurale în România a fost stabilită la nivel legislativ prin H.G. nr. 457/2008 privind stabilirea cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea instrumentelor structurale. Autoritățile de management al programelor operaționale sunt situate la nivelul aparatului guvernamental central, în speță al ministerelor de resort, iar organul de control este situat în cadrul Curții de Conturi. Singurele structuri în cadrul cărora există reprezentanți ai actorilor sociali interesați sunt Comitetele de Monitorizare, specifice fiecărui program operațional.

Figura 2. Cadrul instituțional de implementare a fondurilor structurale în România



Legendă :

ANOFM – Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă

ANIMMC – Agenția Națională pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii

CNDIPT – Centrul Național de Dezvoltare a Învățământului Profesional și Tehnic

CNSR – Cadrul Național Strategic de Referință

MAI – Ministerul Administrației și Internelor

MCSI – Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale

MDRL – Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței

ME – Ministerul Economiei

MECI – Ministerul Educației, Cercetării și Inovării

MFP – Ministerul Finanțelor Publice

MMFPS – Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale

MT – Ministerul Turismului

MTI – Ministerul Transporturilor și Infrastructurii

PO – Programe Operaționale

Concluzii – Problemele sistemului de implementare a fondurilor structurale în România

Așa cum am anticipat, am încercat să identific problemele cu care se confruntă România în managementul fondurilor structurale, privite dintr-o perspectivă de ansamblu la nivelul întregului sistem și cu accent pe fiecare etapă a ciclului unei politici publice. Situația României cu privire la stadiul absorbției fondurilor structurale denotă tocmai faptul că există anumite probleme care împiedică o evoluție echilibrată a țării noastre în implementarea programelor operaționale. Problemele pot fi incluse în diferite categorii în funcție de zona sistemului pe care o afectează. Astfel, putem vorbi de probleme de programare (viziune strategică, obiective), de management (capacitate administrativă, cadrul instituțional sau legal, coordonare), de monitorizare și control (proceduri de lucru, criterii adecvate), de evaluare (construcția modelelor de evaluare). Trebuie precizat faptul că unele dintre probleme au fost deja identificate pe parcursul secțiunilor anterioare, însă ele vor fi amintite pentru o mai mare coerență a abordării.

După cum vă amintiți, am vorbit deja despre problemele legate de definirea cadrului strategic și a indicatorilor vag creionați încă din etapa de programare a intervențiilor finanțate din fondurile structurale. Pentru această etapă aș mai adăuga paralelismul programelor operaționale în definirea obiectivelor. Se pune mai puțin accent pe dezvoltarea unor programe integrate și mai mult pe dezvoltarea unor programe/proiecte sectoriale fără o intersectare a acestora.

În opinia mea, prioritățile programelor operaționale trebuie să convergă atât la nivel regional, cât și la nivel național. De exemplu, finanțarea construcției unei autostrăzi într-o regiune mai dezvoltată decât restul țării va avea un impact asupra dezvoltării economice în regiunea respectivă, iar acest lucru trebuie ajustat prin corelarea cu finanțarea din Programul Operațional Regional, în scopul de a reduce disparitățile economico-sociale dintre regiuni. Construcția autostrăzii și necorelarea cu celelalte priorități din alte programe operaționale vor duce la creșterea disparităților dintre regiuni, și nu la diminuarea acestora. Intervenția menționată are logica ei în context european, dacă scopul declarat este de a ajuta unele regiuni să iasă de sub obiectivul de convergență, însă dacă privim intervenția la nivel național există riscul să se adâncească disparitățile, iar acest lucru depinde de definirea contextului și a obiectivelor.

O altă problemă care se deduce din cea menționată anterior este că definirea priorităților și obiectivelor programelor operaționale nu stimulează competiția între

acestea, ele fiind mai degrabă unidirecționate tematic (transport, mediu, agricultură, competitivitate).

Pentru partea sistemului de management, deficiențele care decurg din structura acestuia și din flexibilitatea cadrului legislativ sunt următoarele :

- Centralizarea sistemului de implementare în defavoarea descentralizării și implicării partenerilor interesați în sistemul de management. Despre acest element am mai discutat în secțiunea anterioară. Cu excepția unui singur program operațional care utilizează ca organisme intermediare organizații de utilitate publică, ce nu sunt situate la nivelul administrației publice, restul structurilor de implementare fiind constituite la nivelul aparatului central sau al serviciilor deconcentrate ;

- Problemele legate de structura instituțională a managementului fondurilor structurale privind instabilitatea unor structuri guvernamentale, în sensul flexibilității cu care se reorganizează și se transformă instituțiile administrației publice centrale. Astfel, unele organisme intermediare sau autorități de management au trecut în doi ani de implementare de la o instituție la alta, în funcție de diferitele viziuni politice asupra structurii aparatului guvernamental. De exemplu, Autoritatea de Management pentru Programul de Competitivitate a fost stabilită în cadrul Ministerului Economiei, care la un anumit moment a fost comasat cu Ministerul Finanțelor ; Organismul Intermediar pentru turism din cadrul Programului Operațional Regional a fost inițial în cadrul Ministerului Întreprinderilor Mici și Mijlocii, Comerțului, Turismului și Profesiilor Liberale, pentru ca, ulterior, să se creeze un Minister al Turismului și să fie relocat în cadrul acestuia din urmă. Aceste elemente duc la modificări de structură, de proceduri de lucru, la relocări spațiale în defavoarea concentrării asupra stimulării depunerii de proiecte și asupra activităților strict legate de implementarea programelor operaționale ;

- Capacitatea administrativă a structurilor care gestionează fondurile structurale este redusă și afectată de blocarea posturilor în cadrul administrației publice în contextul crizei economice mondiale și al reducerii cheltuielilor bugetare. Judit Kálmán operaționaliza conceptul de capacitate administrativă prin lipsa de competențe manageriale în transformarea tuturor fondurilor externe în capital productiv pentru investiții, prin planificare nerealistă și cadru instituțional neadecvat, prin nedefinirea clară a politicilor sectoriale¹⁷. Un element pozitiv care trebuie evidențiat este legat de avantajul pe care l-a avut decizia de a crea sistemul de implementare a fondurilor structurale în cadrul unor instituții cu experiență în gestionarea programele din instrumentele de pre-aderare, utilizându-se astfel experiența acumulată în managementul fondurilor europene. Ediția din iunie 2006 a revistei *Development & Transition*, publicată de PNUD și London School of Economics and Political Science, trece în revistă situația absorbției fondurilor structurale în Irlanda, Portugalia, Republica Cehă și Polonia, relevând o concluzie importantă cu privire la capacitatea administrativă

17. Judit Kálmán, „Possible Structural Funds Absorption Problems. The Political Economy View with Application to the Hungarian Regional Development Institutions and Financial System”, lgi.osi.hu/publications/2002/105/Marcou-Hungary.pdf.

a respectivelor state. Conform acesteia, pentru absorbția fondurilor structurale sunt necesare structuri instituționale puternice, capabile să asigure formularea și aplicarea politicilor publice, derularea proceselor de coordonare interministerială, implementarea programelor naționale, creșterea capacității de aplicare a parteneriatelor între administrația locală, sectorul întreprinzătorilor privați și organizațiile neguvernamentale¹⁸. În ceea ce privește situația din România, din păcate, din anul 2006¹⁹ nu s-au mai realizat studii cu privire la evoluția capacității administrative în gestionarea fondurilor comunitare. Cu toate acestea, la ora actuală există premisele necesare pentru ca România să își dezvolte această capacitate, fondurile alocate prin programul operațional de dezvoltare a capacității administrative, axele prioritare de asistență tehnică au ca scop tocmai crearea competențelor necesare pentru gestionarea respectivelor programe. Tot legat de capacitatea administrativă mai trebuie adus în discuție și factorul motivațional pentru a lucra în acest domeniu, respectiv remunerarea personalului ce lucrează în cadrul structurilor implicate în gestionarea programelor operaționale. Cu toate acestea, deși există celebrul spor de 75%²⁰ pentru personalul implicat în managementul fondurilor structurale, acesta este amenințat de legea salarizării unice care poate duce la reducerea salariilor pentru aceste persoane și la demotivarea acestora.

În etapa de implementare a programelor operaționale, vorbim despre un sistem complex de proceduri, tradus în perioade îndelungate ale procesului de evaluare, selecție și contractare a proiectelor. Contractarea primelor proiecte a durat aproximativ șapte luni, în contextul în care proiectele tehnice pentru investiții erau deja realizate. Aceste termene prelungite afectează estimările perioadei de implementare a proiectelor și, implicit, rata de absorbție prin imposibilitatea respectării regulilor $n+3$, $n+2$, detaliate pe parcursul acestui demers. La această realitate se adaugă inegalitatea contractării proiectelor în cadrul programelor operaționale, situație care afectează economia generală a situației absorbției fondurilor europene și atingerea obiectivelor de dezvoltare socioeconomică și de reducere a disparităților regionale. Putem trage un semnal de alarmă pentru situația divergentă ce poate apărea în atingerea unui anumit nivel al obiectelor unui program operațional și respectiv situația unui grad de absorbție scăzut și imposibilitatea de a genera proiecte pentru un alt program. Ca argument, mă gândesc aici la principiul preluat din filosofie²¹ în care toate părțile contribuie la realizarea întregului, respectiv toate programele contribuie la realizarea obiectivului

18. Vasil Marinov, Hachemi Bahloul și Ben Slay, „Structural funds and the new member states : lessons learned”, www.undp.bg/uploads/File/events/eu_accession/assessment_reports_junejuly06/article_partnershipreport_2006_en.pdf.

19. www.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_1_ro.pdf.

20. *Idem*.

21. Principiul *oikeiopragia* al lui Platon, conform căruia fiecare parte a societății trebuie să își facă treaba pentru ca acestea să funcționeze și pentru ca dreptatea să fie realizată la nivelul întregii societăți (cei înzestrați cu virtutea rațiunii elaborează legi, cei capabili de practicarea virtuții părții pasionale a sufletului – curajul – se ocupă cu apărarea, iar cei înzestrați cu posibilitatea practicării virtuții corespunzătoare părții apetente a sufletului – cumpătarea – sunt responsabili de asigurarea resurselor).

general, iar când una dintre părți nu își face datoria, obiectivul general nu mai poate fi atins.

Judit Kálmán identifică unele probleme ce pot apărea în managementul fondurilor structurale, la nivel teoretic chiar și în România. Dintre acestea, cea mai relevantă este legată de tendința ca guvernele naționale să negocieze cu UE alocări mult mai mari decât au capacitatea să gestioneze și să absoarbă. De asemenea, același lucru este valabil și la nivel subnațional, între diferiți actori societali (între guvernul central și guvernele locale, între guvern și ceilalți actori societali) care doresc să obțină o cât mai mare parte din fondurile nerambursabile, fără a avea capacitatea de a le gestiona, ceea ce ar duce la ineficiență în sistemul de management. Alocări mai mari decât capacitatea de cofinanțare duc la neutilizarea sumelor care nu pot fi acoperite de cofinanțarea națională sau din partea beneficiarului. Acest lucru înseamnă blocarea anumitor sume în angajamente deja luate, când ele ar putea fi utilizate pentru finanțarea altor proiecte aflate pe listele de așteptare.

Managementul fondurilor structurale presupune un proces de modernizare a administrației publice și o serie de canale și mijloace de comunicare, de cooperare atât cu beneficiarii, cât și cu reprezentanții guvernelor locale. Dacă analizăm mesajele transmise în domeniul fondurilor structurale sau realizăm o analiză de conținut a site-urilor de specialitate, remarcăm pierderea principiului de informare pentru publicul larg prin implicarea în procesul de comunicare a unor structuri partenieriale care cuprind reprezentanții actorilor sociali și limitarea comunicării către aceștia. De altfel, tipul de comunicare este mai degrabă adaptat beneficiarilor, fiind utilizat modelul de comunicare bidirecțională mediată cu beneficiarii prin structurile partenieriale existente în gestionarea programelor operaționale.

Pentru partea de monitorizare și control a sistemului vorbim de o implicare limitată a partenerilor sociali. Doar unele comitete de monitorizare a programelor cuprind structuri tripartite (reprezentanți ai administrației publice, ai mediului privat și ai organizațiilor nonguvernamentale). Acest lucru este important în asigurarea transparenței gestionării fondurilor, însă această implicare a actorilor societali interesați ar trebui să intervină pe parcursul tuturor etapelor sistemului, și nu doar în etapa de monitorizare și conturare a strategiei intervenției financiare. Partenerii sociali se dovedesc a fi nodurile comunicaționale cu beneficiarii și pot avea un rol important în stimularea depunerii de proiecte. Parteneriatele sunt cele care facilitează absorția fondurilor și ajută la democratizarea și modernizarea proceselor politice la nivel național și subnațional, după cum se arată într-un studiu realizat de Fondul Monetar Internațional cu privire la capacitățile limitate ale noilor state membre ale UE, de a gestiona cheltuielile publice, incluzându-se aici și gestionarea fondurilor structurale, în vederea creării unui climat competitiv pentru investiții și a unui cadru

al politicilor macroeconomice consistent cu obiectivul declarat al acestor țări de a adera la zona Euro în următorii cinci ani²².

Din cele menționate mai sus, putem afirma că problemele legate de absorbția fondurilor structurale cu care se confruntă România reflectă absența unor cadre de politici naționale eficiente, o capacitate scăzută de implementare și lipsa de experiență în abordarea principiilor „noii guvernante” în managementul public, în special a principiului partenerial. Abordarea noilor state a fost mai degrabă mecanică, formalistă, și nu proactivă, de cooperare cu actorii implicați în întregul sistem de management al fondurilor structurale. Accentul a căzut mai degrabă pe proceduri, pe structuri, și nu pe crearea unor mecanisme parteneriale între verigile sistemului. În plus, criza economică mondială a creat o serie de probleme beneficiarilor fondurilor structurale prin inexistența lichidităților în vederea asigurării cofinanțării proiectelor, prin înăsprirea condițiilor de creditare.

Date fiind aceste considerente, sunt necesare o serie de măsuri de diminuare a perioadei de evaluare, selecție și contractare, de stimulare a beneficiarilor în vederea depunerii de proiecte.

De altfel, Comisia Europeană a evidențiat deja rolul pe care politica de coeziune și instrumentele structurale îl pot avea asupra relansării economice a statelor membre în dezbaterile privind planul european de redresare economică²³. Instrumentele structurale reprezintă o sursă sigură de finanțare în economia reală pentru abordarea provocărilor legate de crearea de locuri de muncă, de creșterea economică durabilă prin sprijinirea priorităților Strategiei de la Lisabona, a rețelelor moderne de infrastructură, a întreprinderilor mici și mijlocii, a progresului tehnologic coroborat cu protejarea mediului etc.

Contribuția politicii de coeziune la pachetul de redresare economică al Comisiei Europene prevede măsuri care să accelereze plățile către statele membre și să faciliteze accesul la finanțare. Printre aceste măsuri se numără creșterea pre-finanțării pentru programele operaționale la 4,5 miliarde de euro, disponibile în 2009, și o serie de măsuri legislative menite să accelereze implementarea proiectelor majore de investiții, pentru a facilita utilizarea altor instrumente de finanțare și chiar de a varia contribuțiile naționale și europene în cazul unor proiecte individuale din cadrul programelor operaționale, pentru a simplifica abordarea avansurilor plătite beneficiarilor și pentru a extinde aria cheltuieli eligibile²⁴.

22. World Bank, „EU-8 Administrative Capacity in the New Member States : The Limits of Innovation? ”, sept. 2006. www-wds.worldbank.org/servlet/main?menuPK=64187510&pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&entityID=000020953_20070307140723.0

23. economie.hotnews.ro/stiri-eurofonduri-5237345-simplificarea-accesului-fonduri-structurale-concretiza-urmatoarele-saptamani.htm.

24. www.fonduri-finantari.eu/articol/se-va-simplifica-accesul-la-fonduri-structurale.

Printre măsurile avute în vedere la nivel comunitar se mai numără :

- Recomandarea către statele membre de a reduce contribuțiile sociale pentru angajatori, în scopul promovării angajării forței de muncă necalificate ;
- Recomandarea de a se adopta directiva de reducere permanentă a TVA-ului pentru serviciile care presupun munca intensivă (reparații de încălțăminte, echipamente electrocasnice, servicii de menaj, servicii de coafură, servicii domestice – îngrijirea copiilor, bătrânilor, persoanelor cu dizabilități) ;
- Creșterea investițiilor în domeniul cercetării și dezvoltării, prin stimuli fiscali, subvenții sau garanții ;
- Investiții în internet de mare viteză din fonduri publice, pentru ca până în anul 2010 accesul la internet să fie în Europa de 100% ;
- Simplificarea schemelor de ajutor de stat, pentru a grăbi procesul de aprobare a acestora ;
- Autorizarea temporară a statelor membre de a facilita accesul companiilor la finanțare, prin garantarea creditelor accesate de acestea ;
- Adoptarea unui statut al companiilor private europene, astfel încât de la începutul anului 2009 să fie facilitate afacerile transfrontaliere ale IMM-urilor și posibilitatea ca acestea să lucreze sub jurisdicția unui singur set de reguli.

Procesul de convergență reală pe care România și l-a propus să îl realizeze (criterii legate de ratele de creștere a PIB-ului pe locuitor și ale productivității, de ponderea diferitelor sectoare de activitate în PIB, de evoluția gradului de integrare economică la nivelul UE) constituie scopul declarativ al politicilor bugetare, fiscale și monetare. În acest sens, la nivel național, România trebuie să contribuie cu măsuri complementare celor europene în vederea acoperirii deficitului legat de capacitatea administrativă, de perioadele extrem de lungi în care se realizează etapele de evaluare, selecție și contractare, de programarea realistă și funcțională a alocărilor și cheltuielilor, de stimulare a pregătirii de proiecte, de lipsa de informare și de experiență a potențialilor beneficiari în managementul de proiect și în accesarea fondurilor structurale.

De asemenea, România trebuie să mențină un echilibru între gradul de absorbție în cadrul tuturor programelor operaționale și între componenta teritorială a implementării proiectelor în vederea reducerii disparităților regionale pe toate planurile. Prioritățile programelor operaționale și finanțarea de proiecte în cadrul acestora trebuie să se întrepătrundă pentru asigurarea unor dezvoltări integrate a regiunilor de dezvoltare.

De capacitatea de absorbție a fondurilor structurale depinde șansa României de a acoperi o serie de efecte provocate de criza economică și de încetinirea dezvoltării economice (acoperirea deficitului bugetar, asigurarea compensării sectorului privat ca urmare a efectelor crizei economice). Capacitatea de absorbție, în diferitele sale dimensiuni și componente, demonstrează eficiența managementului administrativ dintr-o țară.

Capacitatea de absorbție, prin aspectele ei cantitative (rata de absorbție) și calitative (impactul economic și social al utilizării eficiente a fondurilor), este completată de capacitatea beneficiarilor de a genera proiecte eligibile, în care funcția informațională și de comunicare este principalul aspect în stimularea potențialilor beneficiari.

Bibliografie

- Allen, David (2005), „Coeziunea și fondurile structurale. Presiuni multiple în direcția reformei”, în Helen Wallace, William Wallace, Mark Pollack, *Elaborarea Politicilor în Uniunea Europeană*, IER.
- Almond, G. și Verba, S. (1996), *Cultura civică*, DU Style CEU Press, București.
- „A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds Final Report”, ÖIR in association with LRDP and IDOM, Viena, decembrie 2003/A 2715.10, ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/efficiency_methods_sum.pdf.
- „16th Annual Report on the implementation of the Structural Funds” (2004), European Commission, ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_en.htm
- Blombren Bingham, Lisa ; O’Leary, Rosemary și Nabatchi, Tina, „Legal Frameworks for the New Governance: Processes for Citizen Participation in the Work of Government”, *National Civic Review*.
- Borra, Susana, și Jacobsson, Kerstin (2004), „The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU”, *Journal of European Public Policy*, 11, 2 aprilie, pp. 185-208.
- Declarația comisarului European pentru dezvoltare regională Danuta Hubner în deschiderea conferinței „Success Story of the EU Cohesion Policy and problems in practice”, mai 2007 – în Martin Ferry, Frederike Gross, John Bachtler, Irene McMaster, *Turning strategies into projects : The implementation of 2007-2013 structural funds programmes*, European Policies Research Center, www.eprc.strath.ac.uk.
- Diez, Maria-Angeles (2002), „Evaluating New Regional Policies : Reviewing the Theory and Practice”, *Evaluation*, evi.sagepub.com/cgi/content/abstract/8/3/285.
- Ekins, Paul, și Medhurst, James (2006), „European Structural Funds and Sustainable Development A Methodology and Indicator Framework for Evaluation”, *Evaluation*, evi.sagepub.com/cgi/content/abstract/12/4/474.
- European Commission, „Report on Budgetary and Financial Management”, Yearbook – 2003, europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm.
- Ferry, Martin ; Gross, Frederike ; Bachtler, John și McMaster, Irene (2007), *Turning strategies into projects : The implementation of 2007-2013 structural funds programmes*, European Policies Research Center, www.eprc.strath.ac.uk.
- Hooghe, L. și Keaning, M. (1994), *The politics of European Union Regional Policy*, *Journal of European Public Policy*, în Helen, Wallace, William, Wallace, Mark, Pollack, *Elaborarea Politicilor în Uniunea Europeană*, IER, 2005.
- H.G. 497/2004 privind stabilirea cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea instrumentelor structurale, cu modificările și completările ulterioare.

- European Commision, *Guidelines for the ex post evaluation of objective 5 B programmes 1994-1999 programming period*, ec.europa.eu/agriculture/eval/ben.pdf.
- Kálmán, Judit, „Possible Structural Funds Absorption Problems. The Political Economy View with Application to the Hungarian Regional Development Institutions and Financial System”, igi.osi.hu/publications/2002/105/Marcou-Hungary.pdf.
- Lang, Jochen; Naschold, Frieder și Reissert, Bernd, *Reforming the implementation of European Structural Funds. A next development step*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH (WZB) Reichpietschufer 50, 10785, Berlin.
- Puigcerver-Penalver, M.-C. (2007), „The Impact of Structural Funds Policy on European Regions! Growth. A Theoretical and Empirical Approach”, *The European Journal of Comparative Economics*, vol. 4, nr. 2, pp. 179-208, eaces.liuc.it.
- Rumford, Cris (2002), *The European Union. A Political Sociology*, Blackwell Publishing, p. 154.
- Marinov, Vasil; Bahloul, Hachemi și Slay, Ben, „Structural funds and the new member states: lessons learned”, www.undp.bg/uploads/File/events/eu_accession/assessment_reports_junejuly06/article_partnershipreport_2006_en.pdf.
- Rosenberg, Christoph (2006), „International Monetary Fund European Economic and Social Committee Brussels”, 21 iunie, Based on C. Rosenberg și R. Sierhej, *Interpreting EU Funds Data for Macroeconomic Analysis in the New Member States*, IMF WP 77/07, www.imf.org/cee.
- Regulamentul Comisiei (CE) nr. 1828/2006 cu privire la regulile de implementare a Regulamentului Comisiei (CE) nr. 1083/2006 cuprinzând prevederile generale cu privire la Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune și a Regulamentului Comisiei (CE) 1080/2006 cu privire la Fondul European de Dezvoltare Regională.
- Susanu, Monica (2008), *Romanian Pattern in Absorption and Management of European Structural*, [mpr.ub.uni-muenchen.de/11095/Funds: A Critical Analysis](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/11095/Funds%3A+A+Critical+Analysis), [mpr.ub.uni-muenchen.de/11095/MPRA Paper No. 11095](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/11095/MPRA+Paper+No.+11095), posted 14, octombrie 2008.
- World Bank, „EU-8 Administrativ Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?”, septembrie 2006, www-wds.worldbank.org/servlet/main?menuPK=64187510&pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&entityID=000020953_20070307140723.

Site-uri

- www.bnr.ro/files/d/Noutati/Prezentari%20si%20interviuri/R20080321Guv.pdf.
- www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf.
- economie.hotnews.ro/stiri-eurofonduri-5237345-simplificarea-accesului-fonduri-structurale-concretiza-urmatoarele-saptamani.htm.
- europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm.
- www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/457&format=PDF&aged=1&language=RO&guiLanguage=fr.
- www.europe.bg/en/htmls/page.php?id=9434&category=5.
- www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/studyexs/studyexsen.pdf.
- www.fonduri-structurale.ro/detaliu.aspx?t=Stiri&eID=4380.

www.fonduri-structurale.ro/article.php?article_id=13.
www.fonduri-finantari.eu/articol/se-va-simplifica-accesul-la-fonduri-structurale.
www.fseromania.ro/politica-coeziune-fse.html.
www.lse.ac.uk/collections/developmentAndTransition/DevAndTransFour.pdf.
www.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_1_ro.pdf.
www.nord-vest.ro/Document_Files/PND_2007_2013_78nm8c.pdf.
ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/87677.pdf.
www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/slovenia-news/6265/6286/.



Capitolul VII

Politicele de mediu – oportunități și dificultăți în identificarea problemelor și stabilirea agendei

Miroslav Tașcu-Stavre

Rezumat

Care sunt problemele de mediu și cum ajung pe agenda formală, care sunt dificultățile și oportunitățile legate de identificarea problemelor de mediu și de ce depinde formularea soluțiilor, identificarea rolurilor jucate de cetățeni și de structurile naționale sau supranaționale în procesul de elaborare a politicilor sunt câteva dintre întrebările pe care acest capitol încearcă să găsească răspunsuri.

O primă parte tratează cât de subiectiv sau de obiectiv este procesul de identificare a problemelor și rolul pe care îl joacă știința, respectiv ideologia în identificarea chestiunilor de mediu. Urmează să lămurim modul de stabilire a agendei publice în general și care sunt factorii de care depinde aceasta în România în particular. Pentru acest lucru am apelat la modelul lui Cobb, Ross și Ross de stabilire a agendei, care mută accentul de pe identificarea și înțelegerea problemelor, ca factori determinanți în construirea politicilor, pe modul în care se decide ce problema intră sau nu pe agenda formală.

Pentru fiecare dintre cele trei situații ale modelului am realizat un inventar al dificultăților și al oportunităților prezente în cadrul stabilirii agendei de mediu din România, urmărind să identific un model dominant.

Ultima parte a capitolului urmărește relația între structurile naționale și cele supra-naționale precum și impactul pe care acestea îl au în stabilirea agendei pe fondul aderării României la Uniunea Europeană.

Introducere

Scopul acestui capitol este de a facilita înțelegerea modului în care sunt construite politicile de mediu și de a identifica, acolo unde este cazul, dificultăți sau oportunități

ale acestui proces, formulând câteva recomandări. Având în vedere multitudinea de factori care influențează elaborarea și implementarea unei politici publice, evaluarea tuturor etapelor este un exercițiu greu de realizat într-un spațiu limitat, cum este cazul acestui capitol. Din acest motiv, mă voi opri asupra unui singur element dintre cele care pot face obiectul unei evaluări – contextul.

Analiza politicilor publice presupune în egală măsură *descriere* și *prescriere*, adică încearcă să afle atât modul în care *sunt* elaborate politicile, cât și cum *ar trebui* să se desfășoare această activitate. O evaluare a modului în care a decurs un program specific oferă o serie de avantaje și poate avea ca scop îmbunătățirea programului respectiv. Acest tip de abordare implică o reevaluare consistentă a politicii, în cursul desfășurării acesteia sau după finalizare. După cum menționam anterior, studiul de față – drept scop înțelegerea factorilor care determină existența *unei anumite politici*, și nu a alteia. Un astfel de demers necesită identificarea contextului politic și instituțional în care se iau deciziile. Concret, capitolul de față explică de ce sunt implementate anumite politici de mediu și care este rolul contextului politic și instituțional în tot acest proces. Structura analitică pe care o construiesc în acest capitol poate fi adaptată pentru analizarea contextului politicilor de mediu din orice țară. Mai mult, această grilă poate fi aplicată și pentru identificarea și analizarea contextelor altor tipuri de politici.

În acest capitol, caut să dau răspuns unei serii de întrebări specifice: care sunt problemele de mediu și cum ajung pe agenda formală; care sunt dificultățile și oportunitățile legate de identificarea problemelor de mediu și de ce depinde formularea soluțiilor acestora; ce rol joacă cetățenii și ce rol joacă structurile naționale sau supranaționale în procesul de elaborare a politicilor?

Pe parcursul acestui capitol analiza se va concentra, acolo unde este posibil, asupra *contextului* în care se formulează politicile de mediu din România¹. Identificarea problemelor și stabilirea agendei sunt etape care influențează decisiv forma finală a oricărei politici publice, așa cum voi încerca să demonstrez. Modul în care sunt definite problemele și modul în care se stabilește agenda au o importanță majoră asupra tipului de intervenție (conținutul politicii). Cu alte cuvinte, politicile așa cum se văd de la nivelul cetățeanului sunt influențate într-un mod hotărâtor de cele două etape. După cum voi arăta în continuare, factorii de context determină definirea problemelor într-un anumit mod, doar unele dintre acestea ajung pe agenda formală.

1. Deși ar fi fost, poate, mai util pentru cititorul român să parcurgă o analiză dedicată exclusiv politicilor de mediu din România, există anumite elemente relevante pentru explicarea conținutului politicilor de mediu care nu sunt suficient de consistente la noi în țară astfel încât să poată face obiectul unei analize. De exemplu, ideologiile ecologiste sunt un factor explicativ foarte puternic, dar în România acest element nu este bine conturat, motiv pentru care nu putem afirma care este direcția pe care ideologiile ecologiste din România o imprimă politicilor de mediu autohtone.

Definirea problemelor și stabilirea agendei – considerente generale

Procesul de realizare a unei politici publice este unul complex având în vedere multitudinea factorilor care îl influențează. De la analiza problemelor până la implementarea și evaluarea unor soluții, procesul de elaborare și implementare a unei politici urmărește o serie de etape în opinia mai multor autori (Howlett și Ramesh, 1995 ; Hogwood și Gunn, 1984 sau Brewer, 1974). Acest mod de a împărți procesul în stadii prezintă o serie de avantaje :

- ajută la înțelegerea procesului prin despărțirea în părți componente ;
- permite analiza fiecărei componente ;
- oferă o structură logică/simplă pentru analiză ;
- pune la dispoziția „clientului” un instrument replicabil.

Acest stil de analiză, raționalist, cuprinde în general următoarele stadii : *identificarea problemelor și/sau stabilirea agendei, formularea politicii, selectarea politicii, implementarea și evaluarea* (Howlett și Ramesh, *apud* Miroiu, 2001, p. 28).

Această abordare are însă și o serie de dezavantaje de care trebuie să ținem cont :

- procesul de elaborare a politicilor nu este unul mecanic, succesul unei politici nu înseamnă doar trecerea de la o fază la alta, fiind posibil să revenim la o fază inițială în timpul procesului de elaborare ;
- contextul în care urmează să implementăm politica este unul dinamic, fiind imposibil de anticipat toate provocările legate de mediul respectiv, fie că vorbim de factori politici sau instituționali (vezi și Hogwood și Gunn, 2000, pp. 8-9).

Din considerente care țin atât de scopurile acestui studiu, descriptiv și prescriptiv, cât și de încercarea de a simplifica pe cât posibil demersul de față, voi folosi un model stadial în sensul că voi încerca să explic separat două dintre etapele de început ale unei politici publice (definirea problemei și stabilirea agendei), lucru care nu este considerat posibil de unii dintre teoreticienii politicilor publice (Easton, *apud* Miroiu, 2001, p. 28).

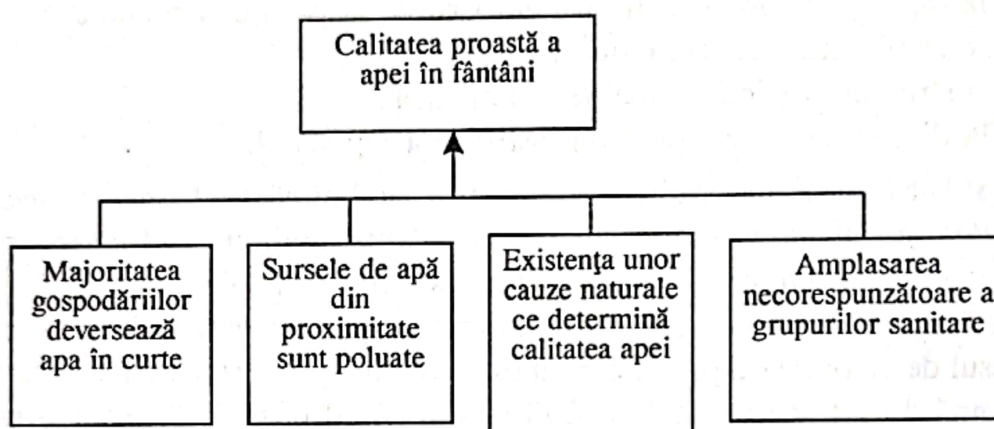
Am fi tentați să credem că analiza problemei este un demers simplu care presupune identificarea problemelor în societate și înțelegerea a ce anume le-a determinat apariția pentru a găsi cele mai bune soluții de rezolvare. Identificarea unor chestiuni ca fiind problematice nu este însă un proces mecanic, observabil într-un mod *obiectiv*. El are în același timp un caracter *subiectiv* care presupune „recunoașterea” acelei chestiuni ca fiind o „problemă”. În absența posibilității de a evalua realitatea în mod obiectiv, percepția joacă un rol la fel de important în identificarea și înțelegerea problemei.

Pentru Hogwood și Gunn (2000, p. 59), a defini o «chestiune» presupune acele procese prin care o anumită chestiune (problemă, oportunitate sau tendință), recunoscută ca atare și inclusă în agenda politicilor publice, este percepută de diferitele părți interesate, iar ulterior analizată, articulată și posibil cuantificată,

pentru ca în ultimă instanță, deși nu în toate cazurile, să primească o definiție oficială sau acceptată provizoriu și în care sunt precizate cauzele probabile, precum și componentele și consecințele acestora.

După cum putem observa, procesul de definire a unei probleme presupune următoarele: a recunoaște că există o problemă, precum și cauze probabile pentru această problemă. Acest lucru nu este atât de simplu de realizat, factorii subiectivi și cei obiectivi intervenind în acest proces. Voi exemplifica în următoarea schemă:

Figura 1. Analiza problemei - poluarea apei în fântâni în localitatea X



După cum reiese din schema acestui exemplu ipotetic, una și aceeași problemă poate fi înțeleasă în mod diferit de actori diferiți. Soluția la această problemă va fi formulată doar în momentul în care se va ajunge la un acord cu privire la care dintre cele patru cauze cuprinse în schemă este cea considerată reală. În funcție de cauza selectată, soluția va fi diferită. Astfel, această „chestiune” sesizată de către cetățeni va parcurge o serie de etape până va fi rezolvată, în ipoteza că acest lucru se va și întâmpla. După cum am schițat în modelul de mai sus, ar trebui precizat ce înseamnă că „apa are o calitate proastă”. Ea nu mai poate fi consumată de către oameni, dar este bună sau apreciată ca fiind bună pentru a fi consumată de animale? De unde știm asta? S-a îmbolnăvit cineva, au murit animalele sau pur și simplu cetățenii constată gust și culoare necorespunzătoare? Iată o serie de întrebări căreia îi urmează în mod normal alta: care este cauza acestei stări de fapt și cum o remediem? Într-o primă fază putem cuantifica „simptomele”, adică putem să determinăm „calitatea necorespunzătoare a apei” prin mijloace obiective și abia după aceea să stabilim posibilele cauze și să căutăm soluții. Determinarea anumitor parametri, respectiv compoziția apei, ne poate confirma temerile, în același timp oferindu-ne o explicație cu privire la sursa problemei sau a problemelor care determină un anumit „simptom”. Hogwood și Gunn sunt de părere că nu trebuie să ne limităm doar la a cuantifica anumite probleme, ci să încercăm să explicăm cauzele producerii lor.

Adesea ceea ce se definește drept „o problemă” este de fapt o combinație de probleme, și diferitele elemente trebuie să fie identificate și separate. Acolo unde este posibil, problemele (și oportunitățile) pot fi măsurate și identificate, iar adesea cuantificarea lor reprezintă un avantaj. Totuși, nu este suficient să se identifice doar existența unei probleme sau a unei oportunități; trebuie de asemenea să încercăm să explicăm cum au apărut acestea și ce combinație de cauze și efecte pare să stea la baza lor (Hogwood și Gunn, 2000, p. 7).

Putem constata, mergând mai departe, că problema identificată reprezintă consecința unei serii de factori, dependenți sau nu de intervenția omului. Am introdus în modelul de mai sus câteva elemente de acest fel. Lucrurile încep să se complice și mai mult având în vedere că nu este atât de ușor de cuantificat influența fiecărui element din această schemă, în ipoteza că am identificat deja acești factori. Este foarte probabil ca amplasarea necorespunzătoare a grupurilor sanitare să conducă la poluarea apei. Desigur, la rândul ei, această situație, identificată ca „adevărată problemă”, poate fi cauzată de factori care nu pot fi cuantificați cu ușurință din cauza complexității relațiilor dintre aceștia: de la factori *culturali* (există credința că locul grupurilor sanitare este în afara casei), *educaționali* – necunoașterea și nerespectarea unor măsuri minime de siguranță (construirea fântânilor în proximitatea wc-urilor) – și până la factori de natură *economică* – imposibilitatea de a schimba o situație de fapt (racordarea la o rețea de canalizare, mutarea grupului sanitar sau a sursei de apă, construirea unei fose septice). Atât identificarea problemelor, cât, mai ales, înțelegerea cauzelor potențiale ale acestora nu sunt ușor de realizat. Construirea unei structuri cauzale poate necesita resurse și costuri suplimentare pe care, probabil, nu toți actorii implicați doresc să le suporte. Mai mult, identificarea unei probleme se poate transforma dintr-o chestiune tehnică într-una politică, în care deciziile pe care urmează să le ia participanții depind de mărimea costurilor individuale suportate, pe care aceștia le anticipează ca fiind necesare pentru rezolvarea problemei².

Definiția de mai sus a lui Hogwood și Gunn introduce și necesitatea ca problema să fie percepută ca atare, adică indivizii sau grupurile să atașeze la un anumit moment aceleași semnificații evenimentelor. Procesul de identificare, definire și înțelegere a problemelor presupune preexistența unui sistem de valori³, specific atât la nivel individual, cât și colectiv, care determină comportamentele. Sistemele de valori și ideologiile prezente la un moment dat în societate determină care sunt problemele „cu adevărat importante” și care merită rezolvate. Aspectele ideologice pot juca un rol determinant în selecția problemelor și impunerea unei agende. Ideologiile ecologiste, de exemplu, aduc în atenția publicului distrugerea mediului și necesitatea protejării. În același timp, „chestiunile” de mediu presupun în egală măsură identificarea problemelor *prezente*, dar și anticiparea apariției, *în viitor*, a

2. Voi discuta ceva mai jos această chestiune a acțiunii colective și cum poate fi ea depășită.

3. Prin sistem de valori înțeleg un sistem relativ stabil de credințe, standarde și norme între care există o anumită ierarhie.

acestora. Identificarea apariției unor probleme potențiale în viitor și imaginarea unor măsuri pentru evitarea lor presupun asumarea unor acțiuni de prevenție și precauție.

Un ultim aspect pe care îl voi discuta, fără a susține că am epuizat toate problemele legate de analiza și stabilirea agendei, îl constituie modul în care ajunge o problemă pe agenda publică și, de aici, pe agenda formală (instituțională)⁴. Vom reține că *agenda publică* e constituită din problemele care sunt conștientizate de o parte importantă a publicului și solicită o reacție din partea unei instituții, în timp ce *agenda formală* este lista subiectelor pe care oficialii guvernamentali le au în vedere acordându-le importanță la un moment dat (vezi și Miroiu, Rădoi, Zulean, 2000, p. 51). Despre modul în care o problemă este identificată am discutat mai sus; rămâne să vedem cum ajunge ea pe agenda formală. Cobb, Ross și Ross (1976, p. 126) susțin că „*stabilirea sau construirea agendei* este procesul prin care cerințele diverselor grupuri din cadrul populației sunt traduse în probleme care se află în competiție pentru a obține atenția persoanelor cu funcții publice”. Aceasta înseamnă că nu toate problemele vor ajunge pe agenda formală și, mai mult, că multe dintre ele rămân rezolvate, chiar dacă soluțiile sunt cunoscute și ușor aplicabile. Stabilirea agendei mută accentul de pe identificarea și înțelegerea problemelor, ca factori determinanți în construirea politicilor, pe modul în care se decide ce problemă intră sau nu pe agenda formală. Cobb, Ross și Ross (1976) propun trei modele care descriu trasee diferite ale problemelor între diversele tipuri de agende:

- inițiativă exterioară – problemele sunt ridicate și aduse în agenda formală de grupuri non-guvernamentale⁵ prin mijloace ce presupun organizare, lobby, vizibilitate;
- mobilizare – problemele sunt ridicate în interiorul structurilor de decizie și aduse în atenția publicului larg;
- accesul interior – problemele sunt aduse în interiorul grupurilor și structurilor de decizie și vizează impunerea unor politici fără dezbateri publice.

Rolul ideologiei și al științei în identificarea și definirea problemelor de mediu

Un prim element important îl constituie rolul pe care ideologiile „verzi” și dezvoltarea științelor conexe biologiei, ecologiei sau geografiei îl joacă în identificarea problemelor și formularea politicilor de mediu. Criza care declanșează apariția mișcărilor ecologiste rezultă din distrugerea mediului și are ca sursă consecințele acțiunilor și practicilor umane. Poluarea aerului, apei și a solului, defrișarea pădurilor, dispariția unor specii, distrugerea stratului de ozon sau încălzirea globală sunt dovezi cuantificabile

4. Pentru o discuție detaliată, vezi Cobb, Ross și Ross, 1976.

5. Prin grup non-guvernamental înțeleg orice grup de cetățeni organizați formal sau nu, care nu aparțin structurilor guvernamentale.

ale acestor distrugeri. În opinia ecologiștilor, apariția acestor fenomene a fost posibilă din cauza unei viziuni „antropocentrice”⁶ împărtășite timp de secole de către omenire. Critica ecologiștilor se îndreaptă în egală măsură împotriva tuturor viziunilor și premiselor despre natură prezente în alte ideologii. Natura a fost considerată pentru socialiști, conservatori sau liberali doar resursă, neavând și o valoare intrinsecă⁷. „Nu putem continua o dezvoltare infinită într-o lume finită”⁸ este răspunsul pe care îl dau ecologiștii prin critica adusă modernității și tehnicizării societății.

În faza inițială, susținătorii protecției mediului au venit din sectorul non-guvernamental, din cadrul asociațiilor ce au apărut la sfârșitul anilor 1960. Ei au crezut în necesitatea proiectului lor social și au realizat că pentru a avea șanse de reușită este necesară extinderea lui și pe calea politică. Apariția partidelor „verzi” se face în principal prin două căi: prin înființarea unor partide noi cu preocupări ecologice sau prin re poziționarea unor facțiuni din cadrul unor partide politice de stânga sau de dreapta care adoptă drept preocupare fundamentală protecția mediului. Danemarca, Germania, Suedia și Norvegia, dar și Franța sau Italia sunt câteva țări în care, treptat, candidații ecologiști reușesc să obțină mandate parlamentare. Iar din 1989, 30 de deputați din 7 țări vest-europene intră în Parlamentul European, prezența lor lărgind, grupul Verzilor, care devine al patrulea ca importanță.

Apariția și succesul mișcărilor ecologice pot fi explicate și prin concluziile analizei lui Inglehart (1977) care observă schimbări ale valorilor în societățile din vestul Europei. Schimbarea presupune prezența unor valori „postmaterialiste” în cadrul populației tinere, valori care conțin alături de dezvoltarea personală, libertatea sau umanismul și grija pentru siguranța și calitatea mediului înconjurător. Apariția acestor preocupări și reprezentarea lor politică au o serie de avantaje în sensul conștientizării de către public a problemelor de mediu, fapt care determină includerea acestor probleme pe agenda formală. Cu toate acestea, mișcările și preocupările ecologice sunt mai puțin prezente în estul Europei, ca să nu mai vorbim de România. Voi identifica mai jos prezența acestor valori în societatea românească pe baza unor studii.

Dacă asupra rolului pe care omul îl are în declanșarea crizei mediului înconjurător (fie din ignoranță, neglijență sau într-un mod voit) există un consens larg, dificultățile apar în structurarea unor soluții. Există cel puțin două categorii de factori care fac acest lucru mai dificil decât în cazul altor politici: factorii de natură ideologică și cei de natură științifică.

6. O asemenea viziune plasează oamenii deasupra sau dincolo de natură.

7. O asemenea viziune mai trădează, din păcate, unele inscripții care pot fi văzute încă în pădurile din România și pe care stă scris „Ocroțiți vânatul”, și nu „Ocroțiți animalele”, animalele constituind ținte care aleargă prin pădure și urmează să fie transformate în „trofee”.

8. Această maximă este atribuită lui B. Charbonneau (1910-1996), un precursor al ecologiei politice radicale.

În privința factorilor de natură ideologică, nu există un acord privind scopurile pe care trebuie să le urmărească politicile de mediu, mai exact dacă trebuie să primeze nevoile umane sau cele ale naturii. Grupările reformiste, „verde deschis”, privilegiază legile și politicile care servesc în primul rând nevoilor umane, în timp ce radicalii, „verde închis”, militează pentru măsuri mai dure care presupun stoparea dezvoltării sau extinderea zonelor de sălbăticie.

În privința științei, un model tradițional de a construi politici în domeniu pleacă de la premisa că știința poate prezice cu acuratețe efectele activității umane asupra mediului. Din păcate, acest lucru este greu de realizat cu un grad mare de certitudine. Conceptul central al ecologiei⁹ este de *interdependență* între elementele naturii. Studiul sistematic al mediului presupune existența unui lanț de evenimente între care se stabilesc o serie de relații cauzale.

Pentru a vedea această dependență în manifestarea sa, să considerăm exemplul arborilor. Copacii nu sunt doar o sursă de umbră și lemn, ci și de oxigen pe care îl transformă în bioxid de carbon (CO₂), care este un produs al arderii și al altor procese de oxidare, incluzând propria noastră respirație: respirăm aproximativ de 20 de ori pe minut într-un amestec de oxigen, azot, expirând CO₂ cu fiecare respirație. A defrișa pădurile tropicale sau a distruge pădurile din nord cu ploi acide înseamnă a reduce cantitatea de oxigen folosită de respirație. Aceasta duce la creșterea cantității de bioxid de carbon din atmosferă, care are ca efect ulterior încălzirea atmosferei pământului, cunoscută sub numele de efect de seră. Încălzirea globală provoacă secetă, transformă pământul până nu de mult fertil în deșerturi și pulberi și, prin urmare, reduce recolta, ceea ce înseamnă că oamenii și animalele vor suferi de foame. Această evoluție va provoca, de asemenea, continua topire a calotelor glaciare polare și deci creșterea nivelului mării și permanenta inundare a zonelor joase de coastă, incluzând cea mai mare parte a Floridei și multe țări precum Bangladesh (Ball și Daggar, 2000, p. 228).

Știința, cu toate progresele înregistrate în decursul secolului trecut, nu reușește să ofere răspunsuri satisfăcătoare la o serie de fenomene. Multor fenomene le cunoaștem cauzele, altora le putem identifica cu un grad mai mare sau mai mic de certitudine posibilele cauze iar pentru unele nu avem un răspuns și nici certitudinea că îl vom avea vreodată. Nesiguranța științifică trebuie luată în calcul în elaborarea politicilor de mediu. Ea poate fi generată de o serie de motive, potrivit lui Farmer (1997, p. 6):

- a) lipsa de timp pentru a aduna informații suficiente. Adesea, deciziile trebuie luate cât mai repede posibil și se poate ca timpul să nu permită obținerea de date pentru reducerea suficientă a gradului de nesiguranță. Acest lucru este valabil în special când este vorba despre impactul pe termen lung al unor procese sau poluanți (boli cronice, efectele radiațiilor de joasă intensitate sau schimbările minore, subtile în cadrul ecosistemelor);

9. Este important să deosebim ecologia ca domeniu științific (bazat pe cunoaștere riguroasă și obiectivă) de ideologie, care are o dimensiune subiectivă și evaluativă.

- b) complexitatea ecosistemelor. Unele ecosisteme sunt atât de complexe, încât abilitatea noastră de a prevedea răspunsul acestora la diferite procese sau substanțe poluante este limitată ;
- c) unele aspecte ale mediului nu sunt încă pe deplin înțelese. Acest lucru este valabil în special pentru mediul marin ;
- d) posibilitatea limitată de a derula studii experimentale pentru a obține informațiile necesare. Aceste limite rezultă din necesitatea ca astfel de studii să manipuleze tocmai acele aspecte ale mediului înconjurător care trebuie protejate, lucru care anulează scopul inițial al reglementării în materie de poluare ;
- e) probleme practice în obținerea informațiilor și datelor necesare. Spre exemplu, situri izolate, greu accesibile, aflate la mare adâncime, sau segmente ale populației umane greu de identificat ;
- f) costurile obținerii de informații suficiente pot depăși beneficiile economice ale procesului în cauză (poate fi vorba despre anumite emisii, eliminări, deversări de substanțe).

În concluzie, modul de definire a problemelor depinde de o serie de factori care, după cum am văzut, pot constitui în egală măsură oportunități sau dificultăți.

Stabilirea agendei

Un alt element îl constituie modul în care ajung pe agenda formală problemele de mediu. Cobb, Ross și Ross (1976), arătăm și ceva mai sus, propun trei modele de explicare a modului în care problemele captează atenția și astfel ajung să își găsească o rezolvare : inițiativa exterioară sau modelul „de jos în sus” (când problemele sunt ridicate de grupuri neguvernamentale), mobilizare sau modelul „de sus în jos” (când problemele sunt ridicate în structurile de decizie) sau modelul accesului interior. Am să le discut pe rând, încercând să susțin existența unui model determinant în cazul elaborării politicilor în România.

Inițiativa exterioară – „de jos în sus”

Presupune existența unor nemulțumiri din partea unor indivizi sau grupuri care vor obține sprijin pentru ideile lor din partea altora și vor reuși să impună problema lor pe agenda formală. Acest lucru presupune cel puțin două acțiuni : depășirea unor situații de tip dilemă socială (acțiune colectivă) și mobilizarea pentru susținerea nemulțumirilor, dar și susținerea ideilor proprii ca fiind importante.

Pentru realizarea unor obiective de interes comun, *dilema cooperării sociale* se manifestă sub forma relației dintre interesele individuale și cele de grup, dintre atingerea maximumului posibil pentru fiecare individ și a optimului social din care câștigă mai mulți indivizi. Problema constă în a contribui sau nu la crearea unui bun

public. În acest caz, teama celui chemat să contribuie este că el va cheltui din resursele proprii, iar de beneficiat de bunul public vor putea beneficia și cei care nu au contribuit. Soluția individuală cea mai bună pare a fi aceea de a nu participa, deoarece oricum pot beneficia de bunul public realizat de ceilalți (adaptare după Zamfir și Vlăsceanu, 1998).

Ajungem astfel la concluzia că trecerea la realizarea unei acțiuni colective nu este făcută de îndată ce este conștientizat un interes comun, fie, așa cum arătam mai sus, datorită faptului că beneficiul obținut de fiecare actor poate fi mai mic decât costul participării, fie datorită faptului că obținerea unor beneficii individuale nu este condiționată de participarea lui la această acțiune colectivă. Această strategie, multiplicată la scară comunitară, va conduce pentru întreaga comunitate la rezultate negative.

Revenind la exemplul de mai sus legat de calitatea apei dintr-o comunitate, simplul fapt că în comunitate există o problemă identificată, cea a apei din fântâni, nu rezolvă problema. Sunt necesare organizarea localnicilor și aducerea acestei probleme pe agenda formală. Însă acest lucru presupune costuri individuale pe care unii dintre actori nu sunt dispuși să le suporte. Actorii interesați în rezolvarea problemei datorită faptului că obținerea beneficiilor individuale nu este condiționată de participarea lor la această acțiune colectivă nu vor participa. Organizarea, timpul petrecut pentru audiențe la autoritățile locale, costurile cu determinarea calității apei etc. reprezintă motive suficiente pentru neparticipare. În cazul de mai sus este suficient ca un singur actor să aducă problema respectivă pe agendă astfel încât toți actorii afectați să beneficieze de rezultatele acestui demers.

Mergând mai departe, potrivit concluziilor lui Mancur Olson (1965), un actor, în absența unor mecanisme de coerciție, este tentat mai degrabă să nu coopereze și să nu participe la o acțiune colectivă. Olson vede însă o serie de condiții în care actorii cooperează :

- grupul este suficient de mic încât fenomenul „blatist” să poată fi observat ;
- actorii sunt constrânși să coopereze ;
- introducerea unor stimulente selective care sporesc cooperarea.

Dilemele sociale pot fi rezolvate și prin întărirea valorilor spiritului comunitar, prin instituționalizarea unor strategii de cooperare care să întărească activismul civic.

În privința acțiunii colective și a cooperării, o prezumție larg probată de cercetări cu acest specific, desfășurate pe diferite arii culturale, este că cel mai bun predictor pentru activismul civic este aderarea la asociații de tip voluntar¹⁰. Cu toate acestea, asocierile rămân o formă de cooperare destul de rar întâlnită în societatea românească. Totalul populației cuprinse în rețeaua asociativă, incluzând și formele aflate la limita

10. Fie că vorbim aici de asociații formale cum sunt ONG-urile, fie că sunt grupuri constituite ad-hoc, fără personalitate juridică.

sectorului non-profit, precum asociațiile de locatari, syndicatele și cooperativele, ajunge la o pondere de aproape jumătate din numărul înregistrat în țările din vestul Europei¹¹, unde unul din doi cetățeni adulți face parte dintr-o asociație. Mai mult, formele asociative, așa cum apar într-un studiu al lui Daniel Saulean (2001, p. 16), prezintă o situație despre care am convingerea că nu s-a schimbat substanțial în ultimii ani. Potrivit studiului, deși din totalul cetățenilor aproximativ 25 % se declară ca fiind membri ai unei asociații voluntare, membrii de sindicat sau cei care fac parte din asociațiile de proprietari/locatari constituie între 10 și 17 % din total. Un asemenea procent ridică o serie de întrebări legate de sursele asocierilor respective, ale căror cauze sunt motivate de reprezentarea intereselor profesionale (în cazul membrilor de sindicat) sau de circumstanțe în cazul membrilor asociațiilor de proprietari/locatari (faptul că locuiesc în același imobil). Același studiu apreciază că asociațiile care promovează protecția mediului înglobează 0,2 % din populație. Nu în ultimul rând, dezvoltarea sectorului non-guvernamental prezintă importante disparități funcționale pe medii de rezidență. Potrivit unui studiu realizat de FDSC în 2001 (FDSC, 2001), capitala țării și marile centre urbane constituie principalele medii de dezvoltare a ONG-urilor, 2/3 dintre acestea situându-se în aceste localități, în timp ce în zonele cel mai slab dezvoltate ONG-urile sunt instrumente practic necunoscute. Măsura *cantitativă* a sectorului ONG în general și a celui de mediu în particular poate explica în parte insuccesul pentru mobilizare și impunerea pe agenda publică și apoi pe cea formală a problemelor de mediu. Trebuie făcută însă o precizare cu privire la măsura *calitativă* a sectorului ONG, în special în domeniul protecției mediului, care a reușit printr-o serie de inițiative de succes să aducă pe agenda formală mai multe probleme de mediu. Competența, dată de instituționalizarea sectorului ONG, a făcut posibilă obținerea de rezultate, substituind cantitatea, dată de numărul relativ mic de organizații active. Managementul performant, atât în derularea unor proiecte, cât și în lucrul cu voluntari, utilizarea instrumentelor de lobby și advocacy, creativitatea mesajelor, sprijinul mass-media pentru aducerea pe agenda publică a problemele identificate sunt doar câteva dintre atuurile organizațiilor non-guvernamentale. Rolul *simbolurilor* în susținerea unor idei este foarte importantă. Ideile cărora li se atașează simboluri sunt mult mai ușor de transmis, conving mai ușor sau trezesc sentimente.

Un exemplu în ceea ce privește creativitatea mesajelor și utilizarea *simbolurilor* este cel al campaniei „Salvați Vama Veche”. Pornită spontan ca o mișcare de protest împotriva distrugerii zonei de sud a litoralului românesc, acțiunea s-a bucurat de succes, reușind să ajungă pe agenda publică prin organizarea unui concert care a atras peste 25.000 de susținători. Alegerea unui nume sugestiv, „Stufstock”, și a datei de organizare, identică cu a celebrului „Woodstock”, a generat peste 100 de articole în presa scrisă sau pe alte canale media. A urmat înființarea organizației

11. Din păcate studiile din România în acest domeniu sunt rare, estimările plasând procentul membrilor de asociații în jurul valorii de 25.

non-guvernamentale „Asociația pentru Conservarea Ariilor Protejate Bio-Cultural”¹². După mai bine de un an de la începuturi apar și primele măsuri, ca rezultat al activităților de lobby și advocacy susținute de asociație. Este finanțat un nou Plan Urbanistic General al comunei Limanu, sunt încheiate parteneriate și derulate mai multe proiecte. Campania „Salvați Vama Veche” a inspirat și alte mișcări, precum „Salvați Roșia Montana” sau „Salvați Dunărea și Delta – AC”.

Modul în care ajunge un subiect pe agendă depinde, după cum am văzut mai sus, de mobilizarea și/sau „iscusința” grupurilor care îl promovează. Din păcate, acest lucru nu este în măsură să ne bucure. Factorii identificați mai sus sunt tot atâtea motive pentru care credem că în stabilirea agendei modelul „de jos în sus” are șanse relativ mici de reușită în România, nu doar în cazul problemelor de mediu, ci al oricărui gen de probleme. La acest lucru se mai adaugă și natura problemei care, după cum vom vedea nu reprezintă nici ea o oportunitate pentru tot acest proces.

În egală măsură, subiectul, respectiv natura problemei sunt relevante pentru succesul ajungerii pe agendă; mai exact, cât de important este pentru public și cum se raportează acesta la problemele de mediu în România. Pentru o imagine a modului în care se raportează românii la această problematică și cât de diferiți sau apropiați sunt de părerile altor europeni, am folosit ultimul Eurobarometru¹³ pe această temă, intitulat „Atitudinea europenilor față de protecția mediului” (Comisia Europeană, 2008). Chiar dacă nu am constatat diferențe foarte mari față de media înregistrată la nivel european, sunt însă câteva semnificative în mai multe arii:

- în privința interesului personal pe care îl acordă protecției mediului. Chiar dacă majoritatea celor care consideră că protejarea mediului este foarte importantă sau în proporție de 90%, acest procent este cu aproximativ 6% sub media UE. Media celor care consideră ca fiind foarte importantă protejarea mediului este în România la o valoare de 49%, față de 64%, în UE. Poate cel mai spectaculos scor îl înregistrează procentul celor care consideră că protecția mediului nu este importantă, acesta fiind de 8, în cazul României (cel mai mare scor înregistrat între toate țările UE!);
- în privința măsurilor personale care vizează protejarea mediului¹⁴: 30% dintre români recunosc că nu au întreprins nimic în ultima lună în acest sens, și doar

12. Mai multe detalii pe www.salvativamaveche.ro și www.stufstock.com.

13. Începând cu 1973, Comisia Europeană a monitorizat evoluția opiniei publice din statele membre într-un program cunoscut sub numele de Eurobarometru. În cei peste 30 de ani de activitate ai programului au fost publicate 64 de astfel de barometre standard, care oferă publicului o imagine asupra modului cum sunt percepute diverse aspecte ale vieții sociale și politice din interiorul UE, dar și studii care vizează teme specifice, cum ar fi atitudinea față de protecția mediului.

14. Operaționalizată prin întrebarea: „Ați întreprins una dintre următoarele acțiuni în cursul lunii trecute?”. Erau listate o serie de acțiuni: separarea gunoierului, reducerea consumului de apă și energie, procurarea de produse etichetate ecologic etc.

- 18% dintre români recunosc faptul că, de exemplu, aleg să arunce selectiv gunoiul (41% mai puțin decât media europeană!);
- în privința informării cu privire la mediu¹⁵: dacă media în EU este de 55%, România ocupă ultimul loc alături de Bulgaria cu doar 30%.

Analizele și studiile cu privire la modul în care percep și se raportează românii la problematicile de mediu sunt o sursă care poate oferi explicații cu privire la comportamente sau practici ulterioare, având o influență nu numai pentru identificarea modalităților de intrare pe agenda formală a acestor probleme, cât mai ales pentru succesul sau eșecul unor politici în cazul în care acest lucru este realizat. Am ales în acest studiu să pun în evidență diferențele față de mediile europene, având în vedere că modelul dominant de stabilire a agendei în România este „de sus în jos” (am arătat ceva mai sus că modelul „de jos în sus” are șanse reduse). În contextul integrării europene, acest model „de sus în jos” are o dublă semnificație. Pe de-o parte, în stabilirea agendei, politicile de mediu de la nivel european influențează politicile naționale, inclusiv pe cea a României. Pe de altă parte, modul de stabilire a agendei la nivel național este tot „de sus în jos”, dinspre autorități spre cetățean. Or, în aceste condiții, diferențele puse în evidență au relevanță pentru succesul sau eșecul politicilor, în condițiile în care asistăm mai degrabă la un „transfer de politici” (așa cum am să argumentez în continuare) dinspre Uniunea Europeană. O politică de mediu care se bazează pe cetățean în colectarea selectivă a gunoiului, de exemplu, în Germania are șanse să fie un succes (având în vedere datele din Eurobarometru), pe când în România ea poate constitui un eșec. A nu ține cont de factorii de context, în condițiile „importului” de politici, poate constitui o eroare fundamentală.

Sintetizând dificultățile și oportunitățile care fac totuși ca procesul de stabilire a agendei să se realizeze „de jos în sus”, am construit următorul tabel:

Factori care influențează stabilirea agendei	Oportunități	Dificultăți
Mobilizare și acțiune colectivă	- competența asociativă - implicarea mass-media	- interesul scăzut pentru forme de asociere și reprezentare voluntară; găsirea unor soluții la dilema socială; lipsa de încredere și intenția de cooperare
Utilizarea simbolurilor	- eficiență și credibilitate	- saturație
Exemple de succes	- posibilitatea de replicare	- invidia; lipsa de încredere
Ideile cu privire la protejarea mediului	- suportul publicului - interesul pentru subiect	- materialism; lipsa inițiativei; educația; informarea

15. Operaționalizată prin întrebarea: „În general, cât de informat vă simțiți în privința chestiunilor de mediu?”.

Mobilizare – „de sus în jos”

Mobilizarea presupune ridicarea problemelor în cadrul structurilor de decizie și aducerea acestor probleme pe agenda publică. După cum voi încerca să argumentez și în continuare, acesta este modelul dominant în elaborarea politicilor de mediu în România, pe fondul aderării la Uniunea Europeană.

În vederea aderării la Uniunea Europeană, România începe negocierile de aderare în februarie 2000. Negocierile de aderare reprezintă o etapă inclusă în perioada de preaderare în care fiecare stat candidat adoptă și pune în practică legislația comunitară (acquis comunitar). Procesul de negociere se împarte la rândul lui pe 31 de domenii, numite și capitole. Negocierile pot fi considerate închise numai după ce au fost negociate și închise toate cele 31 de capitole. Între capitolele de negociere un capitol distinct îl constituie protecția mediului. Din păcate, România a început foarte târziu negocierile privind *Capitolul 22 – protecția mediului* din acquis-ul comunitar, abia în martie 2002. Negocierile presupun armonizarea legislației naționale cu cea comunitară în domeniul protecției mediului, iar aplicarea sa determină stabilirea unor sarcini majore :

- legislația cadru a UE ;
- măsuri derivând din convențiile internaționale în care UE este parte ;
- reducerea poluării globale și transfrontaliere ;
- legislația privind protecția naturii ;
- măsuri care să asigure funcționarea pieței interne ;
- respectarea angajamentului de armonizare și aplicare a aquis-ului din domeniul protecției mediului necesită suportul administrativ și buna echipare (Călin, Teodor, 2007, p. 63).

În practică, acest proces este unul de *transfer al politicilor* de mediu de la nivelul UE la statele membre. În absența participării și a consultării actorilor sociali, acest proces poate duce la excluderea publicului din procesul de elaborare, adică transformarea conceptului de politici publice în *politici fără public* (vezi și Munteanu, 2006, p. 36). Mai mult, „importul” unor probleme prezente pe agenda europeană poate genera următoarele situații :

- dacă aceste probleme nu se regăsesc pe agenda publică din România, este posibil să nici nu mai ajungă pe agenda formală sau să fie întârziate ;
- dacă aceste probleme se regăsesc pe agenda publică, rezolvarea lor să se facă în mod „mecanic”, cu efecte asupra implementării, care ar trebuie să ofere feedback și posibilitatea de ajustare a politicilor.

Din păcate, procesul de *transfer de politici* a constatat în România nu în conștientizarea unor „probleme comune” și căutarea celor mai potrivite soluții, ci, în principal, într-un proces de *transfer de legislație*, adică adoptarea într-o perioadă relativ scurtă a peste 200 de prevederi legislative care includ un număr mare de sectoare : de la poluarea apei și a aerului până la cele care cuprind conservarea naturii. Dacă

obiectivul României a fost în principal legat de încheierea negocierilor și aderarea țării la UE, obiectivul Uniunii Europene pare să fie acela de a avea o politică publică în domeniul mediului similară în toată Uniunea Europeană. Acest lucru este confirmat și de ratele mari de transpunere a Directivelor de mediu în statele membre, de peste 95 % (Borzel, p. 47), într-un domeniu a cărui comunitarizare tinde spre 100 %. Acest lucru nu presupune însă că transpunerea este completă sau corectă, având în vedere timpul relativ scurt în care România a adoptat aceste reglementări¹⁶. Riscul unui asemenea model este că absența participării civice a cetățenilor în procesele de decizie tinde să genereze o atitudine pasivă de resemnare față de o realitate pe care indivizii nu o pot schimba sau controla (apariția sau prezența unei *culturi politice dependente*, opuse unei *culturi politice participative*, în care indivizii sunt pe deplin conștienți de drepturile și obligațiile lor politice și sunt activi în sfera publică și în cea politică) (vezi și Almond și Verba, 1996).

Or, acest mod este opusul a ceea ce își propune UE, ca model instituțional de luare a deciziilor, în special prin apariția sintagmei de *governanță europeană*. Odată cu adoptarea de către Comisia Europeană la 25 iulie 2001 a Cărții Albe a Guvernantei Europene¹⁷, se are în vedere ca elaborarea politicilor europene să se desfășoare într-un cadru deschis participării tuturor actorilor interesați. Documentul are la bază cinci principii: *deschidere, participare, responsabilitate, eficacitate și coerență*. Acest document urmărește o serie de schimbări la nivelul Uniunii Europene:

- creșterea gradului de transparență a modului în care funcționează UE;
- parteneriatul pentru elaborarea de politici și reglementări;
- participarea societății civile la procesele de decizie ale UE;
- consultare mai eficientă și transparență în elaborarea politicilor.

Din păcate, structurile guvernantei în spațiul public din România „au în acest moment un cadru instituțional mai mult formal, configurat sub presiunea acquis-ului și nesușținut de o cultură autentică a autonomiei, a transparenței sectorului public și a parteneriatului public-privat” (Munteanu, 2006, p. 33). Principalele structuri politice și administrative din România nu au structuri specializate responsabile de colaborarea cu societatea civilă, ci mai degrabă proceduri mai mult sau mai puțin formale și încercări punctuale insuficiente pentru a da o coerență acestui proces de cooperare (vezi și Munteanu, pp. 33-34). În acest context, modelul ajungerii pe agendă a problemelor este unul al *accesului interior* (vezi și Cobb, Ross și Ross, 1976). Acest model presupune o structură de construire a agendei și de formulare a unei politici care încearcă să excludă publicul. Propunerile apar în instituții și nu se încearcă aducerea lor pe agenda publică și, implicit, nici consultarea cetățenilor.

16. Nu am să intru într-o discuție legată de acest subiect, evaluarea din acest capitol rezumându-se la contextul problemei și stabilirea agendei, și nu la formularea și implementarea politicilor de mediu.

17. Commission of the European Communities, *European Governance. A White Paper*, Bruxelles, 25.7.2001, COM(2001) 428final.

Consider că în România nu s-a ajuns însă în acest punct, dar aceasta nu neapărat datorită încercărilor de a reforma sistemul politic și administrativ, cât mai ales datorită rolului pe care îl joacă societatea civilă. Este însă dificil de estimat cum ar fi tot acest proces în absența unei legi¹⁸ care să facă din procedura de consultare o etapă obligatorie.

Pentru a exemplifica, am să revin la chestiunea calității apei într-o comună. Din păcate, exemplul ipotetic discutat și ceva mai sus reprezintă o realitate pentru multe dintre gospodăriile din mediul rural din România¹⁹. Această realitate presupune reacția autorităților locale și centrale și inițierea unor programe naționale care să corecteze această situație. Rezolvarea unor probleme locale se transformă în obiective politice care angrenează un întreg mecanism de decizii administrative și financiare. O primă dificultate o constituie însuși acest mecanism central de luare a deciziilor, care mută rezolvarea problemelor la un alt nivel. La acest nivel accentul se mută de pe modul în care ajung problemele pe agendă pe momentul în care problemele vor fi luate în seamă de autoritățile centrale, adică momentul în care se va considera oportun să fie rezolvate (în cazul în care acest lucru se va întâmpla vreodată). În al doilea rând, în măsura în care comunitatea locală nu este consultată și în lipsa unei analize a evaluării implementării unui astfel de proiect, se poate ajunge la situații neprevăzute sau la eșecul respectivei politici²⁰.

În spațiul european, situația modului de construire a agendei sugerează un model al accesului exterior (Cobb, Ross și Ross, 1976), cel puțin în faza de început a politicii de mediu. Începând cu deceniul al șaselea al secolului trecut, ca reacție la unele dintre rapoartele Clubului de la Roma care atrăgeau atenția asupra problemelor de mediu și pe fondul unei presiuni crescânde a societății civile din mai multe țări europene, guvernele occidentale reacționează. Adoptarea de politici sectoriale care vizau mediul a început să fie prezentă pe agenda guvernamentală, schimbând o filosofie bazată exclusiv pe „creștere economică” cu una mai moderată, bazată pe o „dezvoltare durabilă”. Deși termenul este utilizat încă din anii '80, conceptul este lansat odată cu Raportul Brundtland (după numele prim-ministrului norvegian) al Comisiei Mondiale asupra Mediului din 1987 și este privit ca fiind acel tip de dezvoltare care răspunde nevoilor prezentului fără a compromite capacitățile generațiilor viitoare de a și le satisface pe ale lor. Transferul de politici sugerează în acest caz un model dinspre statele membre spre instituțiile comunitare.

La nivel european, politicile privind mediul apar în anii '70, tratatele Comunităților Europene neprevăzând competențe comunitare în acest domeniu. Momentul de debut

18. Este vorba de legea nr. 52-2003 privind transparența decizională în administrația publică.

19. Potrivit unei cercetări a I.C.C.V., 17% din populația rurală declară că are alimentare cu apă în locuințe dintr-un sistem centralizat și doar 12% declară că are canalizare.

20. Este cazul locuitorilor din Orlat, județul Sibiu, care au refuzat să se racordeze la magistrala de alimentare cu apă și canalizare din localitate, deși, rețeaua respectivă le trecea prin fața casei.

este asociat cu inițiativa Comisiei Europene din 1972 de elaborare a unui plan de acțiune, ca urmare a concluziilor primei Conferinței privind Mediul a ONU, potrivit căreia protecția mediului este un fenomen transfrontalier ce necesită un efort la nivel internațional. Primului Program de Acțiune pentru Mediu pe perioada 1973-1976 avea ca obiective reacția europeană la creșterea vizibilă a degradării mediului, în special prin înțelegerea factorilor care produc aceste fenomene. Au urmat un număr de cinci alte programe²¹, concomitent cu o perioadă de dezvoltare instituțională. Astfel Actul Unic European fixează trei mari obiective: protecția mediului, utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale și un Titlu special, în tratat, dedicat mediului. Tratatul de la Maastricht din 1992, care consfințește apariția Uniunii Europene, stabilește pe baza principiului dezvoltării durabile apariția unei politici de mediu. Tratatul de Amsterdam (1997) care i-a urmat transforma dezvoltarea durabilă dintr-un principiu într-un obiectiv fundamental. Din 1990 funcționează și Agenția Europeană de Mediu (vezi și Bărbulescu, 2006, pp. 462-466).

Principiile politicii de mediu, pe care le regăsim în articolul 174.2 din Tratatul Comunităților Europene, sunt:

- acțiunea preventivă;
- precauția;
- corectarea efectelor;
- cine contaminează plătește;
- subsidiaritatea (Bărbulescu, 2006, pp. 463-464).

Dacă perioada de început în inițierea politicii de mediu în Uniunea Europeană corespunde modelului „acțiunii exterioare”, studiile mai recente pun în evidență aspecte legate de succesul sau eșecul politicilor de mediu în cadrul statelor din Uniunea Europeană. Preocuparea pentru acest subiect este legată și de numărul mare de încălcări ale legislației europene de mediu, cel mai mare din totalul cazurilor de nerespectare a legii înregistrate la Comisie, cu peste 20% (Borzel, p. 15). Un prim tip de explicații vorbesc despre „un sindrom al sudului” și pun în evidență faptul că nerespectarea legislației este mai prezentă în țările din sudul Europei. (Pridham și Cini, 1994). A doua analiză discută relația între Uniunea Europeană și statele membre punând în evidență modelul „trage și împinge” (Borzel, 2007). Le voi discuta pe rând, în cele ce urmează:

„Sindromul sudului”

Potrivit lui Pridham și Cini (1994), statele din sudul Europei sunt responsabile de cele mai multe încălcări ale normelor comunitare în materie de mediu. Astfel, Italia, Grecia, Portugalia și Spania sunt responsabile în mai mult de 40% dintre procesele

21. Pe perioade: al doilea program, 1977-1981, al treilea program, 1982-1986, al patrulea program 1987-1992, al cincilea program, 1993-2001, al șaselea program „Viitorul nostru, alegerea noastră”, 2002-2012.

de încălcare a normelor. Resortul pentru un asemenea comportament al statelor este pus pe seama culturii civice care împiedică furnizarea unor bunuri publice în general și a celor de mediu în particular. Potrivit acestei teorii, cetățenii inactivi preferă să nu se amestece în chestiunile publice și așteaptă doar soluții de la structurile de putere. La acestea se adaugă o administrație ineficientă, care face aplicarea politicilor publice problematică, fie pentru că clientelismul și corupția sunt fenomene prezente, fie că procesul legislativ este lipsit de coerență.

Modelul „trage și împinge”

Conform acestui model, implementarea eficientă și conformarea la politicile de mediu europene variază atât în funcție de statele membre, cât și de politici (Borzel, 2007, p. 16). Dacă, de exemplu o politică a Uniunii Europene presupune o serie de costuri de adaptare și nu se potrivește cu viziunea structurilor de decizie din acea țară, există șanse mari de implementare nereușită și încălcări ulterioare. Dacă însă politica este compatibilă cu reglementările interne, nu există motive pentru nereușită. Aceasta ar fi una dintre dimensiuni prin care, în opinia lui Borzel, Uniunea Europeană practic „împinge” statele membre. Cea de-a doua dimensiune „trage” aparține rolului pe care actorii interni îl joacă în adoptarea și implementarea politicilor. Dacă cetățenii, organizațiile non-guvernamentale mobilizează opinia publică și aduc pe agenda publică chestiunea nerespectării reglementărilor de mediu sau pericolul legat de neimplementarea unor politici, calculele făcute de oficiali se pot schimba făcând ca încălcarea, neadaptarea legislației să fie mai costisitoare (vezi și Borzel, 2007, pp. 17-19).

Respectarea politicilor care presupun costuri de adaptare semnificative (politici discordante) devine cu atât mai probabilă cu cât crește presiunea de adaptare de jos în sus (mobilizare internă, acțiuni legale împotriva încălcării legii) (Borzel, 2007, p. 20).

Sintetizând dificultățile și oportunitățile care fac ca procesul de stabilire a agendei să se realizeze „de sus în jos”, am construit următorul tabel :

Factori care influențează stabilirea agendei	Oportunități	Dificultăți
Aderarea la UE	– modul în care ajung pe agendă problemele de mediu	– adoptarea într-o perioadă scurtă a unui număr mare de reglementări
Comunitarizarea problemelor de mediu ; transferul de politici	– utilizarea cunoștințelor dobândite în alte ocazii similare – economie de timp – economie de resurse	– „politici fără public” (excluderea publicului de la acest proces) – transfer neadecvat
Acquis comunitar ; transferul de legislație	– utilizarea unor instrumente testate	– copierea mecanică a legislației comunitare fără a ține cont de specificul național

Concluzii

Sintetizând informațiile de mai sus, putem desprinde o serie de concluzii legate de contextul unei politici. Identificarea problemelor și stabilirea agende reprezintă etape importante pentru succesul unei politici, etape peste care se sare cu multă ușurință.

În privința autorităților, de regulă, acestea intervin și inițiază politici când este prea târziu, adică atunci când o anumită problemă nu mai suportă amânare și când problema se transformă într-o criză. În acest caz, intervenția sub presiunea timpului determină urmărirea rezolvării cât mai urgente a problemei, fapt ce poate atrage după sine inițierea unei politici incomplete sau ale cărei rezultate să nu fie optime. Lipsa timpului necesar pentru culegerea de informații relevante face ca multe dintre tehnicile disponibile pentru analiza politicii să nu fie utilizate, ceea ce atrage consecințe nedorite, de la identificarea și „tratarea” unor simptome, în locul identificării relațiilor cauzale care determină respectiva problemă, și până la favorizarea unei singure soluții de rezolvare în locul examinării și alegerii între soluții alternative.

În privința contextului problemelor de mediu, o caracteristică aparte o reprezintă *anticiparea*. Principiile prevenției și precauției sunt esențiale oricăror politici de mediu. Rezultatele politicilor de mediu depind de imaginarea apariției unor probleme în viitor și evitarea producerii acestora. În acest caz, evaluarea succesului unei politici de acest tip constă tocmai în a aprecia în ce măsură o anumită politică „produce” absența unei crize (lucru greu de cuantificat, dar mai ales de perceput ca atare de către public). Acest lucru influențează modul în care este construită agenda publică. Așa cum aminteam ceva mai sus, autoritățile încearcă să rezolve mai degrabă probleme imediate, eventual crize, decât să se ocupe de „tratarea” unor probleme care au șansa să apară în viitor. Motivul este simplu, fie și pentru că prevenirea apariției unei probleme are un impact mai mic asupra publicului decât rezolvarea unei probleme, apreciată ca fiind concretă și care cere o rezolvare urgentă. Pe de altă parte, autoritățile dispun de un mandat temporar și, în măsura în care este probabil să nu se mai afle în funcție în momentul materializării unei politici de acest tip și, respectiv, să culeagă rezultatele acestui demers²², este rațional să amâne promovarea acestui tip de politici.

În ceea ce privește identificarea problemelor de mediu, acest proces este determinat în egală măsură de factori obiectivi și subiectivi, atât știința, cât și ideologia jucând un rol în definirea unei probleme și includerea acesteia pe agenda publică. Știința, așa cum menționam și mai sus, nu reușește să ofere răspunsuri satisfăcătoare la o serie de fenomene care se petrec în prezent, îngreunând structurarea unor soluții viabile. Nesiguranța științifică este generată atât de complexitatea ecosistemelor și de incapacitatea de a prevedea răspunsuri la diferite procese naturale, cât, mai ales,

22. Culegerea rezultatelor se manifestă prin re alegerea și păstrarea funcției publice respective.

de imposibilitatea de a prevedea modificările produse mediului prin intervenția omului. Or, atâta vreme cât vorbim de intervenția omului, ne confruntăm cu dificultăți. Studiul comportamentelor umane prezintă o serie de particularități și dificultăți, de la absența informațiilor relevante despre interese, preferințe și atitudini până la complexitatea fenomenelor care depind de o serie de factori ideologici morali sau de altă natură. Dacă în științele naturii, în cazul unui număr mic de variabile putem face predicții și putem cunoaște ceea ce ne rezervă viitorul, în privința fenomenelor sociale acest lucru este greu de realizat și chiar de evitat. Datorită complexității fenomenelor sociale și a numărului mare de variabile, acest demers de a prescrie și influența viitorul nu este posibil. Cel puțin aceasta este părerea majorității filosofilor²³. Asta nu înseamnă, însă, că nu au existat și nu există o preocupare pentru schimbare socială și ideea potrivit căreia cunoscând trecutul să putem anticipa și modela viitorul. Aici este punctul în care intervine ideologia. Ideologiile încearcă să modeleze și să direcționeze schimbările sociale. Dacă știința încercă să ofere înțelegere asupra realităților sociale, ideologiile încercă, pornind de la acestea, să schimbe lumea. Desigur că această schimbare presupune o schimbare într-un „mai bine” identificat și de obicei idealizat. Acesta este și rolul ideologiilor verzi care atrag atenția asupra crizei mediului înconjurător și care propun modalități de îmbunătățire și acțiune până nu este prea târziu, adică înainte ca un „rău mai mare” să se producă. În același timp, ideologiile verzi sunt asemănate cu etica și pornesc de la câteva principii: în primul rând, respectul pentru viață (soarta animalelor și a altor forme de viață fiind legată de soarta omului); în al doilea rând, datoria față de generațiile viitoare (posibilitatea acelor generații de a se bucura de aceleași condiții ca și generația prezentă). Traducerea și încorporarea în proiecte politice a acestor viziuni se face și prin conceptul de dezvoltare durabilă și are în vedere „satisfacerea nevoilor prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi”. Din păcate, transpunerea în realitate a acestor principii întâmpină câteva dificultăți de propagare atât de sus în jos, cât și invers.

În privința administrației și a politicienilor, așa cum arătăm ceva mai sus, modul în care ajung pe agendă aceste chestiuni (care presupun de regulă măsuri preventive de precauție sau chiar constrângătoare²⁴ pentru rezolvare) presupune măsuri care nu se bucură de suport din partea publicului. În aceste condiții, nici politicienii nu se grăbesc să aducă respectivele chestiuni pe agendă, alte probleme făcându-și loc pe

23. O discuție pe o problemă de acest tip o constituie și lucrarea lui Karl Popper, *Mizeria istoricismului* (titlul lucrării este inspirat și se constituie într-un răspuns la lucrarea lui Marx *Mizeria filosofiei*), în care axul întregii argumentări constă în ideea că nu există un scenariu după care istoria se desfășoară, contracaraș astfel teza determinismului istoric a lui Marx.

24. De regulă rezolvarea problemelor de mediu presupun gestionarea unor bunuri comune. Or, dacă în cazul bunurilor publice dilema constă în *producerea bunului*, în cazul bunurilor comune, dilema constă în *consumul bunurilor*.

agenda publică, cel puțin în România, înaintea chestiunilor de mediu. Acest lucru a fost posibil și datorită faptului că succesul partidelor politice ecologiste a fost limitat în România. Într-o perioadă de tranziție economică, socială și politică, instituționalizarea și formalizarea intereselor ce privesc protecția mediului s-au realizat mai degrabă prin organizații neguvernamentale decât prin apariția unor partide politice cu șanse de reprezentare și participare parlamentară. Agenda politică a fost ocupată de probleme economice și de viziuni centrate pe rolul statului fie de stânga (care favorizau redistribuirea și egalitatea), fie de dreapta (care favorizau inițiativa privată și libertatea).

Pe de altă parte, în privința publicului, *atitudinal*, românii nu sunt diferiți de restul europenilor, mediile statistice ale celor care consideră că protecția mediului este importantă fiind comparabile cu cele din restul statelor europene. *Comportamental* însă există diferențe esențiale față de restul europenilor, în special față de locuitorii țărilor din nordul continentului așa cum arătăm mai sus. Dispoziția pentru comportamente responsabile față de mediu și care presupun moderație în consumul sau utilizarea resurselor poate părea încă deplasată într-o țară în care regimul politic de dinainte de 1989 impunea restricții la o serie de bunuri și servicii pe fondul crizei economice și a penuriei de bunuri. Dacă ar fi să interpretăm rezultatele cercetărilor prezentate mai sus, am putea face următoarea afirmație: publicul își pune problema protecției mediului, dar nu este dispus să facă sacrificii pentru rezolvarea acestor chestiuni. De rezolvarea acestor chestiuni, ca și a altora similare ar trebui să se ocupe altcineva, de regulă statul. Această concluzie este importantă și ar trebui să constituie un element în formularea politicilor.

Cu toate acestea, preocuparea pentru protecția mediului își face loc pe agenda publicului odată cu identificarea finalului tranziției postcomuniste, momentul încheierii tranziției fiind asociat tot mai mult cu recenta admitere a României în Uniunea Europeană (vezi și Tașcu, 2007). Procesul integrării²⁵ presupune coordonarea politicilor naționale cu cele comunitare și, în materie de mediu, rezultate comune în întreg spațiul comunitar. Cum are loc acest proces presupune o discuție mult mai lungă despre construcția, difuziunea și instituționalizarea regulilor formale și informale în cadrul procesului de *europenizare*. Pentru a evita dezbaterile teoretice și a constata dacă conceptul reprezintă mai degrabă o soluție sau o problemă în analiza specifică a acestui subiect (vezi și Radelli, 2004), vom reține următoarea definiție: „indiferent de direcționarea procesului (de sus/de la centru în jos/către statele membre), europenizarea se referă la edificarea și diseminarea atât formală, cât și informală a unor norme, principii, credințe sau atitudini legate de impactul sistemului politic comunitar” (Bărbulescu, Rapan, 2009, p. 345). Ceva mai sus arătam că, în stabilirea agendei,

25. Fac o distincție aici între momentul aderării, adică cel al acceptării formale a calității de membru al UE și integrare, care presupune un proces mai complex de internalizare și instituționalizare a practicilor UE.

acest proces este interactiv, și nu de reacție unilaterală la influența UE, chiar dacă aduceam argumente pentru un model al „mobilizării”, adică de sus în jos, în dauna altora. În cazul politicilor de mediu din România, acest proces s-ar traduce în modul următor: implementarea politicilor care presupun costuri semnificative de adaptare devine mai probabilă dacă statul sau Uniunea Europeană poate susține aceste costuri²⁶.

Astfel, în selecția „problemelor” de mediu de către autorități, acestea vor fi tentate să favorizeze problemele a căror rezolvare depinde și poate fi controlată de structurile guvernamentale sau asupra cărora se cunosc ori se prevăd soluțiile și se pot susține costurile. Pe de altă parte, în privința politicilor ale căror costuri nu sunt suportate de către stat cetățeni, acestea vor fi întârziate sau vor fi adoptate încercând să fie prezentate ca „impuse” de către structurile europene. Cu alte cuvinte, „importul” problematicei europene de mediu va fi filtrat de probabilitatea ca rezolvarea respectivelor probleme să se facă imediat sau într-un timp relativ scurt și cu costuri cât mai mici și vor fi evitate măsurile a căror adoptare presupune opoziția sau costuri mari din partea populației. Situațiile în care construcția agendei se face de jos în sus sunt mai degrabă excepționale și țin mai mult de abilitatea mediului non-guvernamental.

Nu în ultimul rând, fie și ca discurs, procesul de elaborare și evaluare a politicilor se construiește prin intermediul dialogului dintre structurile naționale și cele supranaționale, dialog care produce dezbateri la nivel național. Dezbaterile, la rândul lor, pot transforma cadrul politicilor prin influențarea și schimbarea preferințelor actorilor, ceea ce poate conduce la reformularea problemelor politicilor.

În încheiere, în cazul politicilor de mediu din România, prezentul capitol oferă mai degrabă un punct de reflectare asupra stabilirii agendei și identificării problemelor de mediu, și nu neapărat un instrument complex de analiză și evaluare. Dacă va reuși însă să trezească și o dezbatere cu privire la aceste subiect, capitolul de față își va fi îndeplinit nu numai scopul înțelegerii contextului politicilor, ci și pe acela de a influența elaborarea unor politici de succes.

Bibliografie

- Almond, G. și Verba, S. (1996), *Cultura civică*, Du Style, București.
- Bărbulescu, I. (2006), *Uniunea Europeană: Politicile Extinderii*, Trei, București.
- Bărbulescu, I. și Răpan, D. (2009), *Dicționar explicativ trilingv al Uniunii Europene. Trilingual Dictionary of the European Union. Dictionnaire explicatif trilingue de l'Union européenne*, Polirom, Iași.
- Ball, T. și Dagger, R. (2000), *Ideologii politice și idealul democratic*, Polirom, Iași.
- Brewer, G.D. (1974), „The Policy Science Emerge: To Nurture and Structure a Discipline”, *Policy Sciences*, 5, pp. 239-244.

26. Nu voi dezvolta această linie de argumentație aici, formulând mai degrabă o ipoteză de lucru de investigat pe viitor.

- Cobb, R. ; Ross, J.-K. și Ross, M.H. (1976), „Agenda Building as a Comparative Political Process”, *The American Political Science Review*, 70, pp. 126-138.
- Călin, R. și Teodor, C. (2007), *Politica de mediu*, Tritonic, București.
- Farmer, Andrew (1997), *Managing Environmental Pollution*, Routledge.
- Hogwood, B.W. și Gunn, L.A. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford [trad. rom. (2000): *Introducere în politicile publice*, Trei, București].
- Howlett, M. și Ramesh, M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford.
- Inglehart, R. (1977), *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton University Press, Princeton.
- Miroiu, A. ; Radoi, M. și Zulean, M. (2002), *Analiza politicilor publice*, Politeia, București.
- Miroiu, A. (2001), *Introducere în analiza politicilor publice*, Punct, București.
- Munteanu, M. (2006), „Guvernanța europeană și dinamica formulării politicilor publice în România”, *Sfera Politicii*, nr. 125.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- Radelli, Claudio (2004), *Europeanisation: Solution or Problem?*, European Integration online Papers (EIoP), vol. 8, nr. 16, disponibil la SSRN: ssrn.com/abstract=601163.
- Searle, John (1996), *Realitatea ca proiect social*, Polirom, Iași.
- Tășcu, M. (2006), „România înainte de momentul integrării”, *Le Monde Diplomatique*, nr. 2, ediția în limba română.
- Weimer, D.L. și Vining, A.R. (2004), *Analiza politicilor publice: concepte și practică*, Arc, Chișinău.
- Zamfir, C. și Vlăsceanu, L. (coord.) (1998), *Dicționar de Sociologie*, Babel, București.

Studii

- Comisia Europeană, (martie 2008), *Attitudes of European citizens towards the environment*. Eurobarometer 295/Wave 68.2 – TNS Opinion & Social.
- FDSC (2001), *Distribuția geografică a ONG în România*, FDSC.
- Săulean D. (1998), *Sursele sociale ale vieții asociative și filantropiei în contextul tranziției*, FDSC.

COLLEGIUM

Politici publice și integrare europeană

au apărut :

- Alina Mungiu-Pippidi, Sorin Ioniță (coord.) – *Politici publice. Teorie și practică*
- Luciana Alexandra Ghica, Marian Zulean (coord.) – *Politica de securitate națională. Concepte, instituții, procese*
- Florin Bondar (coord.) – *Politici publice și administrație publică*
- Elinor Ostrom – *Guvernarea bunurilor comune. Evoluția instituțiilor pentru acțiunea colectivă*
- Mihai Păunescu (coord.) – *Management public în România*
- Iordan Gheorghe Bărbulescu – *Procesul decizional în Uniunea Europeană*
- Claudiu Crăciun, Paul E. Collins (coord.) – *Managementul politicilor publice. Transformări și perspective*
- Iordan Gheorghe Bărbulescu, Daniela Răpan – *Dicționar explicativ trilingv al Uniunii Europene / Trilingual Dictionary of the European Union / Dictionnaire explicatif de l'Union Européenne*
- Mirela Cerkez (coord.) – *Evaluarea programelor și politicilor publice. Teorii, metode și practici*

în pregătire :

- Laurie Boussagnet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (coord.) – *Dicționar de politici publice*
- Jean-Luc Sauron – *Curs de instituții europene. Puzzle-ul european*



www.polirom.ro

Redactor : Ioana Avădănei

Coperta : Carmen Parii

Tehnoredactor : Vasilica Nistor

Bun de tipar : octombrie 2009. Apărut : 2009

Editura Polirom, B-dul Carol I nr. 4 • P.O. BOX 266
700506, Iași, Tel. & Fax : (0232) 21.41.00 ; (0232) 21.41.11 ;
(0232) 21.74.40 (difuzare) ; E-mail : office@polirom.ro

București, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7, ap. 33,
O.P. 37 • P.O. BOX 1-728, 030174
Tel. : (021) 313.89.78 ; E-mail : office.bucuresti@polirom.ro

Tiparul executat la Tipografia LIDANA, Suceava
Tel. 0230/517.518, 0330/401.061 ; Fax : 0330/401.062 ;
E-mail : office@tipolidana.ro

**Politici publice
și integrare europeană**

Volum coordonat de
Mirela Cerkez

EVALUAREA PROGRAMELOR ȘI POLITICILOR PUBLICE

Teorii, metode și practici

Analiza programelor și politicilor publice și a rezultatelor acestora, responsabilizarea instituțiilor publice cu privire la utilizarea eficientă a fondurilor de care dispun și obligativitatea unor evaluări ale programelor ce solicită finanțări externe sunt câțiva dintre factorii care determină necesitatea dezvoltării teoriei și practicii evaluării în România. Volumul prezintă modele de evaluare, metode și tehnici de investigare socială, situații concrete de evaluare – finanțarea infrastructurii rutiere din România, implementarea politicii de coeziune economică și socială a Uniunii Europene etc. –, fiind util atât studenților și profesorilor, cât și specialiștilor în politici publice.

Probleme ale procesului de evaluare • Rolurile multiple ale evaluatorului • Manipularea • Asigurarea obiectivității • Analiza documentelor sociale și tehnica analizei de conținut • Acreditare și evaluarea calității • Probleme ale sistemului de evaluare din România • Teoria și practica internațională • Fondurile structurale • Politicile de mediu

Collegium

EDITURA POLIROM
www.polirom.ro



Foto copertă: © Kontrust/Dreamstime.com



Scanned with OKEN Scanner